

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM
REDE NACIONAL

DEUSDETE JUNIOR SANTOS

**A GOVERNANÇA PÚBLICA NA GESTÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA
GRANDE DOURADOS (UFGD)**

DOURADOS – MS

2021

DEUSDETE JUNIOR SANTOS

**A GOVERNANÇA PÚBLICA NA GESTÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA
GRANDE DOURADOS (UFGD)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal da Grande Dourados (PROFIAP/UFGD), como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Kellcia Rezende Souza

Coorientador: Prof. Dr. Amilton Luiz Novaes

DOURADOS – MS

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

S237g Santos, Deusdete Junior

A Governança Pública na Gestão da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

[recurso eletrônico] / Deusdete Junior Santos. -- 2021.

Arquivo em formato pdf.

Orientadora: Kellcia Rezende Souza.

Coorientador: Amilton Luiz Novaes.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2021.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Administração Pública Federal. 2. Governança Pública. 3. Universidades Federais. I. Souza, Kellcia Rezende. II. Novaes, Amilton Luiz. III. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



UFPGD

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE
DOURADOS

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE Mestrado APRESENTADO POR DEUSDETE JUNIOR SANTOS, ALUNO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO "ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA".

Aos vinte e sete dias do mês de outubro de dois mil e vinte e um, às 08:00 horas, em sessão pública, realizou-se na Universidade Federal da Grande Dourados, a Defesa de Dissertação de Mestrado intitulada "A Governança Pública na Gestão da Universidade Federal da Grande Dourados (UFPGD)", apresentado pelo mestrando Deusdete Junior Santos, do Programa de Pós-Graduação em ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, à Banca Examinadora constituída pelos membros: Prof. Dr. Amilton Luiz Novaes/UFPGD (presidente/coorientador), Prof.ª Dr.ª Elisangela Alves da Silva Scaff/UFPR (membro titular – Externo), Prof.ª Dr.ª Maria Aparecida Farias de Souza Nogueira/UFPGD (membro PROFIAP local) e Prof. Dr. Oséias Santos de Oliveira/UTFPR (membro PROFIAP rede). Iniciados os trabalhos, a presidência deu a conhecer o candidato e aos integrantes da Banca as normas a serem observadas na apresentação da Dissertação. Após o candidato ter apresentado a sua Dissertação, os componentes da Banca Examinadora fizeram suas arguições. Terminada a Defesa, a Banca Examinadora, em sessão secreta, passou aos trabalhos de julgamento, tendo sido o candidato considerado **APROVADO**, fazendo jus ao título de **MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. O presidente da banca abaixo-assinada atesta que os membros Elisangela Alves da Silva Scaff, Maria Aparecida Farias de Souza Nogueira e Oséias Santos de Oliveira participaram de forma remota desta defesa de dissertação, conforme o § 3º do Art. 1º da Portaria RTR/UFPGD n. 200, de 16/03/2020 e a Instrução Normativa PROPP/UFPGD Nº 1, de 17/03/2020, considerando o candidato **APROVADO**, conforme declaração anexa. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Dourados, 27 de outubro de 2021.

Prof. Dr. Amilton Luiz Novaes _____

Prof.ª Dr.ª Elisangela Alves da Silva Scaff (participação remota)

Prof.ª Dr.ª Maria Aparecida Farias de Souza Nogueira (participação remota)

Prof. Dr. Oséias Santos de Oliveira (participação remota)

(PARA USO EXCLUSIVO DA PROPP)

ATA HOMOLOGADA EM: ___/___/___, PELA PROPP/UFPGD.

Pró-Reitoria de Ensino de Pós-Graduação e Pesquisa
Assinatura e Carimbo

Dedico este trabalho à minha família, que permitiu com esforços e apoio que eu tivesse oportunidades e condições de receber educação na trajetória da minha vida.

AGRADECIMENTOS

À Gabriela Menezes Bonfim, colega de trabalho e companheira de mestrado que percorreu comigo o desafio e sonho da pós-graduação. Obrigado por todo apoio e ajuda ao longo desta caminhada. Dividimos os sonhos e as dificuldades juntos em cada texto, disciplina, trabalhos, apresentações etc. Ter tido você como colega neste curso foi essencial para que eu conseguisse seguir em frente e chegar até o fim.

À Maria Batista Brito e Simone Orbieta Arruda, colegas de trabalho, que compartilharam comigo o início da jornada para entrar na pós-graduação. Obrigado pelo apoio desde a realização do teste para ingresso, durante as aulas, e até a finalização do curso. Muito obrigado por toda forma de ajuda no trabalho presencial e remoto, pela companhia durante os dias de trabalho, pelas conversas e risadas que tornam tudo muito mais agradável.

À minha orientadora, Professora Dra. Kellcia Rezende Souza, pela oportunidade de realizar este trabalho. Seu incentivo foi muito importante e fundamental neste processo. Obrigado por ter me transmitido confiança durante todo o período de orientação e por me atender com paciência e carinho quando precisei. Agradeço por todos os ensinamentos compartilhados, e por guiar meus passos na pós-graduação. Muito obrigado por tudo!

Ao meu coorientador, Professor Dr. Amilton Luiz Novaes, agradeço pelas instruções, disponibilidade dispensada e pela disposição em ajudar.

Agradeço aos membros das bancas de qualificação e de defesa, Profa. Dra. Elisângela Alves da Silva Scaff, Prof. Dr. Oséias Santos de Oliveira, Profa. Dra. Maria Aparecida Farias de Souza Nogueira e Profa. Dra. Vera Luci de Almeida, pelas contribuições e consequentes reflexões.

Agradeço a todos os professores do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP/UFGD) pelo conhecimento transmitido e compartilhado durante o curso.

Agradeço aos meus colegas de curso pela troca de experiências e convivência nesta trajetória em comum.

Agradeço à UFGD, onde efetuei minha graduação, realizei minhas atividades profissionais e que permitiu, mais uma vez, avançar mais em meus estudos.

A todos que de alguma forma contribuíram para a minha formação acadêmica e a realização deste trabalho, o meu muito obrigado!

RESUMO

A gestão de recursos e políticas públicas tem sido um grande desafio para os gestores públicos brasileiros. Nesse contexto, o tema da governança pública tornou-se um assunto proeminente nos últimos anos na administração pública brasileira. Com origem na governança corporativa, a governança pública diz respeito à presença de mecanismos e princípios como transparência, participação social e prestação de contas (*accountability*) na gestão pública, dando legitimidade à presença das partes interessadas nas organizações públicas. Neste cenário estão inclusas as Universidades Públicas Federais, que são instituições federais de ensino superior, e estão sujeitas a prestar contas tanto à sociedade, como aos órgãos de controle. Nesse enredo, este trabalho tem como intuito propor diretrizes de indicadores de governança pública para a gestão da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Para isto, buscou-se compreender a regulamentação da governança na administração pública brasileira. E, também, se realizou o diagnóstico da organização político-administrativa, analisando, desse modo, a institucionalização de mecanismos e princípios de governança pública e, bem como a regulamentação da participação social como instrumento de governança. Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva quanto aos seus objetivos, com abordagem quanti-qualitativa, de natureza aplicada e, ainda, bibliográfica e documental. O tema da governança pública é recente e considerado pouco estudado. Para isso foi empregada uma pesquisa bibliográfica onde foram identificados os fundamentos de boa governança, preconizados para a administração pública. Na pesquisa documental foi obtida a avaliação de 63 universidades públicas federais, em especial a UFGD, a partir da análise e interpretação dos dados dos levantamentos de Governança e Gestão Públicas do TCU. Foram, também, analisados os documentos disponíveis no portal da universidade para se investigar o grau de adoção de condutas, princípios, mecanismos e práticas de governança pública pela instituição. Ainda na análise documental, foi levantado o conjunto de normativas de governança na administração pública brasileira. Os resultados encontrados demonstram que os instrumentos e práticas de governança pública da UFGD, de modo geral, ainda se encontram em estágio inicial. Isto demonstra que a instituição tem realizado um esforço insuficiente para promover melhores práticas e precisa se empenhar, significativamente, para promover sua política de governança pública. A implantação de boas práticas de governança pública contribuirá para o melhor desempenho da instituição, o que refletirá em seus índices de avaliação, mediante a promoção de uma política institucional autônoma em contraposição as práticas de mero cumprimento de normativas superiores para o alcance de requisitos de gestão.

Palavras-chave: Administração Pública Federal; Governança Pública; Universidades Federais.

ABSTRACT

The management of resources and public policies has been a great challenge for Brazilian public managers. In this context, the theme of public governance has become a prominent issue in recent years in the Brazilian public administration. Based on corporate governance, public governance concerns the presence of mechanisms and principles such as transparency, social participation and accountability in public policies, giving legitimacy to the presence of stakeholders in public organizations. In this scenario are included the Federal Public Universities, which are federal institutions of higher education, and are subject to accountability to both society and control bodies. In this plot, this work aims to propose guidelines for actions for the institutionalization of public governance indicators for the Federal University of Grande Dourados (UFGD). For this, we sought to understand the regulation of governance in the Brazilian public administration. And, also, the diagnosis of the political organization was carried out, analyzing, thus, the institutionalization of mechanisms and principles of public governance and, as well as the regulation of social participation as an instrument of governance. This is an exploratory and descriptive research regarding its objectives, with a quantitative-qualitative approach, of an applied nature and also bibliographic and documentary. The theme of public governance is recent and considered little studied. For this, bibliographic research was used in which the foundations of good governance were identified, recommended for public ministry. In the documentary research, the evaluation of 63 federal public universities was obtained, especially the UFGD, from the analysis and interpretation of the data from the TCU's Public Governance and Management surveys. We also analyzed the documents available on the university portal to investigate the degree of adoption of conducts, principles, mechanisms, and practices of public governance by the institution. Also in the documental analysis, the set of public governance regulations in the Brazilian public administration was raised. The results show that ufgd's public governance instruments and practices, in general, are still in the early stages. This demonstrates that the institution has made insufficient effort to promote best practices and needs to make a significant commitment to promote its public governance policy. The implementation of good public governance practices will contribute to the better performance of the institution, which will reflect in its evaluation indexes, through the promotion of an autonomous institutional policy in opposition to the practices of mere compliance with superior regulations for the achievement of management requirements.

Keywords: Federal Public Administration; Public Governance; Federal Universities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Representação "guarda-chuva" das variadas concepções de governança.....	31
Figura 2 - Contexto e estrutura do sistema de governança corporativa, segundo o IBGC.....	37
Figura 3 - Evolução dos paradigmas de reforma da administração pública.....	42
Figura 4 - Relações entre os Princípios da Boa Governança no Setor Público.....	50
Figura 5 - Práticas relacionadas aos mecanismos de governança pública.....	63
Figura 6 - Estrutura do sistema de governança em organizações públicas, segundo o TCU...	72
Figura 7 - Etapas da Pesquisa.....	98
Figura 8 - Correlação entre Síntese do Problema, Objetivos e Etapas da Pesquisa.....	100
Figura 9 - Estrutura Organizacional da UFGD.....	103
Figura 10 - Estrutura de Governança da UFGD.....	113
Figura 11 - Modelo de distribuição dos temas do questionário do Levantamento de 2018...	130
Figura 12 - Composição do índice de governança e gestão públicas (iGG) da UFGD 2018.	135

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Índices de aderência às práticas de governança pública das universidades públicas federais.....	85
Tabela 2 - Ranking das 10 práticas de governança pública mais adotadas na UFGD.....	141
Tabela 3 - Evolução dos principais índices da UFGD.....	159

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conceitos de Governança mais empregados, segundo o TCU.....	27
Quadro 2 - Visões sobre governança, segundo Matias-Pereira.....	28
Quadro 3 - Exemplos de Definições de Governança Corporativa.....	38
Quadro 4 - Modelos de administração pública predominantes e o papel do Estado associado	41
Quadro 5 - Sistematização dos conceitos de governança pública.....	44
Quadro 6 - Práticas e questões do mecanismo Liderança do Levantamento de Governança Pública do TCU.....	65
Quadro 7 - Práticas e questões do mecanismo Estratégia do Levantamento de Governança Pública do TCU.....	67
Quadro 8 - Práticas e questões do mecanismo <i>Accountability</i> do Levantamento de Governança Pública do TCU.....	69
Quadro 9 - Instâncias de governança e seus papéis, segundo o TCU.....	73
Quadro 10 - Principais publicações, leis e decretos para melhora da governança pública no Brasil.....	77
Quadro 11 - Estágios de capacidade de práticas de governança pública.....	84
Quadro 12 - Distribuição das universidades federais por estágio de capacidade no iGovPub 2018.....	89
Quadro 13 - Resumo da Metodologia.....	97
Quadro 14 - Conselhos Superiores, composição e suas principais atividades na UFGD.....	105
Quadro 15 - Instâncias de Governança da UFGD baseado no Referencial básico de governança organizacional do TCU.....	114
Quadro 16 - Normativas da UFGD que o orientam seu modelo de governança pública.....	119
Quadro 17 - Resumo dos resultados dos indicadores da autoavaliação da UFGD de 2018...	132
Quadro 18 - Implementações de Governança e Gestão Públicas realizadas pela UFGD.....	160
Quadro 19 - Proposição de Ações de Melhorias quanto às Práticas de Governança da UFGD.....	168

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Agregador iGG: Capacidade em Governança Pública da UFGD.....	134
Gráfico 2 - Comparativo dos valores dos Índices de Governança e Gestão frente às médias de outras Universidades Federais do ano de 2018.....	136
Gráfico 3 - Índices de Governança Pública e dos mecanismos relacionados na UFGD.....	137
Gráfico 4 - Detalhamento da adoção dos mecanismos "liderança, estratégia e accountability" componentes do índice iGovPub na UFGD.....	138
Gráfico 5 - Índice de Governança e Gestão de Pessoas (iGovPessoas) e índices relacionados na UFGD.....	142
Gráfico 6 - Detalhamento das práticas do índice iGovPessoas na UFGD.....	143
Gráfico 7 - Índice de Governança e Gestão de TI (iGovTI) e índices relacionados na UFGD.....	147
Gráfico 8 - Detalhamento das práticas do índice iGovTI na UFGD.....	148
Gráfico 9 - Detalhamento das práticas do índice iGovContrat.....	151
Gráfico 10 - Detalhamento das práticas do índice iGovContrat.....	152
Gráfico 11 - Governança de Resultados e práticas relacionadas na UFGD.....	154
Gráfico 12 - Detalhamento das questões das práticas do índice Resultados.....	155
Gráfico 13 - Comparativo da maturidade em Governança Pública e Gestão da UFGD 2017-2018.....	156
Gráfico 14 - Comparativo da maturidade em governança pública da UFGD 2017-2018.....	157

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEPEC	Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura
CEUD	Centro Universitário de Dourados
CGD	Comitê de Governança Digital
CGINDA	Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos
CGRC	Comitê de Governança, Riscos e Controles
CGU	Controladoria Geral da União
CIS	Comissão Interna de Supervisão
COUNI	Conselho Universitário
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPPD	Comissão Permanente Pessoal Docente
CRC	Comitê de Governança, Riscos e Controles
FMI	Fundo Monetário Internacional
GestContrat	Índice de capacidade em gestão de contratações
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IESF	Instituições de Ensino Superior Federais
IFAC	International Federation of Accountants
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFMS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul
IFs	Universidades Federais e os Institutos Federais
iGestPessoas	índice de Capacidade em Gestão de Pessoas
iGestTI	Índice de Capacidade de Gestão de TI
iGG	Índice de Governança e Gestão
iGovContrat	índice de Governança e Gestão de Contratações
iGovPessoas	Índice de Governança e Gestão de Pessoas
iGovPub	Índice de Governança Pública

iGovTI	Índice De Governança e Gestão de TI
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PCTI	Plano de Contratações de Tecnologia da Informação e Comunicação
PDA	Plano de Dados Abertos
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDTI	Plano Diretor de Tecnologia da Informação
PFMS	Procuradoria Federal no Mato Grosso do Sul
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA.....	19
1.2	OBJETIVOS.....	21
1.2.1	Objetivo geral.....	21
1.2.2	Objetivos específicos.....	21
1.3	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA.....	21
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO.....	24
2	REFERENCIAL TEÓRICO/NORMATIVO.....	26
2.1	DIMENSÕES CONCEITUAIS DE GOVERNANÇA.....	26
2.1.1	Origem e Histórico do conceito de governança.....	32
2.1.2	Governança Corporativa.....	36
2.1.3	Governança Pública.....	39
2.2	PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA.....	49
2.2.1	<i>Accountability</i> (prestação de contas e responsabilidade).....	50
2.2.2	<i>Compliance</i> (Integridade).....	52
2.2.3	Participação Social.....	55
2.2.4	Transparência.....	56
2.2.5	<i>Fairness</i> (Equidade).....	58
2.2.6	Capacidade de Resposta.....	59
2.2.7	Confiabilidade.....	60
2.2.8	Melhoria regulatória.....	61
2.3	MECANISMOS E PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA.....	62
2.3.1	Liderança e suas práticas.....	63
2.3.2	Estratégia e suas práticas.....	66
2.3.3	Controle, <i>Accountability</i> e suas práticas.....	68
2.4	A GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	70
2.4.1	Legislação de governança nas instituições públicas brasileiras.....	73
2.4.2	A governança na gestão das universidades públicas federais.....	82
3	METODOLOGIA.....	94
3.1	Caracterização da Pesquisa.....	94
3.2	Etapas da pesquisa.....	97
4	ANÁLISE SITUACIONAL (RESULTADOS E DISCUSSÕES).....	101

4.1	CARACTERIZAÇÃO DA UFGD.....	101
4.2	A GOVERNANÇA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS (UFGD)	104
4.2.1	Conselhos Superiores.....	104
4.2.2	Estrutura e Instâncias de Governança.....	112
4.3	NORMATIVAS DE GOVERNANÇA NA UFGD.....	118
4.4	MECANISMOS, PRÁTICAS E ÍNDICES DE GOVERNANÇA DA UFGD DE ACORDO COM O “LEVANTAMENTO INTEGRADO DE GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL PÚBLICA” DO TCU.....	129
4.4.1	Governança Pública Organizacional.....	133
4.4.2	Governança e Gestão de Pessoas.....	142
4.4.3	Governança e Gestão de TI.....	146
4.4.4	Governança e Gestão de Contratações.....	150
4.4.5	Governança sobre Resultados Organizacionais.....	153
4.4.6	Comparativo com Levantamento anterior de 2017.....	156
4.4.7	Itens de Governança Pública implementados pela UFGD desde o Levantamento de 2018	160
4.5	GOVERNANÇA PÚBLICA NOS RELATÓRIOS DE GESTÃO DA UFGD.....	161
5	PROPOSTA DE INTERVENÇÃO: RECOMENDAÇÕES E PROPOSIÇÃO DE AÇÕES DE MELHORIAS PARA AS PRÁTICAS GOVERNANÇA PÚBLICA NA UFGD	166
5.1	PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....	166
5.2	DIRETRIZES DE GOVERNANÇA PARA A UFGD.....	167
5.3	INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE GOVERNANÇA NA UFGD.....	177
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	179
	REFERÊNCIAS.....	184
	APÊNDICES (RELATÓRIO TÉCNICO: RECOMENDAÇÕES, PLANO DE AÇÃO, PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO).....	199
	APÊNDICE A – Método de Cálculo dos indicadores de governança e gestão públicas do TCU em 2018.....	199
	ANEXOS.....	200
	ANEXO A - Questionário adaptado do TCU com tabulação das respostas e índices de questões da UFGD para os levantamentos de Governança e Gestão Públicas de 2017.....	200

ANEXO B - Questionário adaptado do TCU com tabulação das respostas e índices de questões da UFGD para os levantamentos de Governança e Gestão Públicas de 2018.....	213
ANEXO C - Relatório Técnico.....	229

1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1980 “o termo governança tornou-se importante dentre uma grande variedade de disciplinas, incluindo direito, políticas públicas e, sobretudo, gestão de organizações privadas, públicas ou sem fins lucrativos” (RODRIGUES e MALO, 2006, p. 30). Com origem no mundo privado, a governança esteve ligada, inicialmente, ao âmbito corporativo. O tema entrou em evidência crescente na década de 1990, quando escândalos de corrupção envolveram grandes corporações e gerou uma crise de desconfiança. Foi constatada a falta de estruturas institucionais eficientes que garantissem que as organizações pudessem ser dirigidas, monitoradas, fiscalizadas e controladas por partes interessadas (COSTA, 2019).

Matias-Pereira (2010) afirma que a governança em organizações públicas e privadas apresenta muitas semelhanças, mas possuem focos distintos. As semelhanças, segundo o autor, estão nos princípios básicos que as regem. São princípios da governança, segundo Slomski (2008) *apud* (BIZERRA, 2011) a transparência (*disclosure*), o senso de justiça (*fairness*), a prestação de contas (*accountability*), o cumprimento das leis (*compliance*) e a ética (*ethics*).

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU)¹ tem procurado contribuir com o aperfeiçoamento da governança pública e com a concretização dessas novas demandas. Entre os anos de 2013 e 2014, o TCU produziu e publicou diversos documentos tratando sobre governança pública que foram importantes para orientar a sua implementação nas instituições da administração pública brasileira (ROCHA, 2017). Nos anos seguintes o Tribunal continuou o seu esforço para orientar e incentivar as organizações da administração pública a adotarem boas práticas de governança. Para isso, publicou outros diversos referenciais e realizou avaliações de governança em organizações públicas.

Nesse sentido, foram criados outros instrumentos legais em prol da governança pública, como o Decreto n.º 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Este dispositivo normativo governamental estabelece os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento de programas de integridade (BRASIL, 2017c). Costa (2019) destaca ainda o Decreto n.º 3.591/2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno aplicado ao Poder

¹ O Tribunal de Contas da União (TCU) é órgão fiscalizador criado no ano de 1890. Independente e autônomo, sua função é o de controle externo do governo federal e auxílio do Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país. Ele é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Executivo federal e implica na necessidade dos órgãos do Poder Executivo Federal possuírem uma unidade de controle interno (BRASIL, 2000).

Estas são algumas das legislações de governança pública que devem ser cumpridas pelos órgãos e instituições públicas, incluídas, aqui, as Universidades Federais, que devem cumprir e exercer uma série de mecanismos de gestão democrática voltados para aspectos de gestão administrativa, com fiscalização direta do TCU e demais órgãos de controle fiscal (COSTA, 2019).

Em conformidade com a legislação vigente, as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional devem implementar recursos, princípios e instrumentos de governança. Dentro deste contexto, encontram-se as Instituições de Ensino Superior Federal (IESF), incluídas as Universidades Públicas Federais, vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), sendo regidas pela legislação do setor público, carecendo prestar contas dos recursos oriundos de toda sociedade (SILVA, 2018).

As instituições de Ensino Superior (IES) podem ser de caráter público ou privado. Entre as de caráter público estão as Instituições de Ensino Superior Federal (IESFs), mantidas pela união, que compreende as Universidades Federais, os Institutos Federais (IFs), Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) e o Colégio Pedro II (MEC, 2021a). Nesta pesquisa em função da delimitação proposta de pesquisa será investigada a governança em uma Universidade Federal, a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Assim, dentro deste foco será investigado ainda os parâmetros e fundamentos de governança nas Universidades Públicas.

É importante frisar que as Universidades Federais são instituições de ensino superior público e a gestão democrática deverá estar presente no exercício da sua autonomia (BRASIL, 2001). Portanto, para acompanhar esta nova forma de administração pública exigida, em particular na área federal, órgãos e instituições devem reformular práticas e estruturas para se alcançar a boa governança esperada pela sociedade (BATISTA, 2016).

As Universidades públicas são instituições que possuem responsabilidades sociais. Em relação à sua estrutura organizacional não se diferem muito de outras instituições (NOGUEIRA, GARCIA e RAMOS, 2012). Entretanto, o que as diferenciam são seus objetivos, valores e finalidades que devem levar à transformação social pela educação. São geridas pelo governo e mantidas pelo contribuinte e, portanto, estão sujeitas à princípios, normas, leis e regras da administração pública. Mas, apesar de serem instituições de ensino, ainda são consideradas tradicionais e burocráticas, refletindo a administração pública da qual fazem parte (NOGUEIRA, GARCIA e RAMOS, 2012).

As IESFs têm apresentado, no tocante às práticas de gestão participativa e no monitoramento de suas metas estratégicas estabelecidas, várias fragilidades, ou seja, faltam princípios de governança pública (LINCZUK, 2012; SANTIAGO, 2015; ZORZAL, 2015; BATISTA, 2016; SANTOS, 2016). Com isso, é necessário que a formação de gestores com novas capacidades seja indispensável (TEIXEIRA, *et al.*, 2018). Na UFGD, a situação apresentada não é diferente, pois avaliações já evidenciaram uma situação de limitação da efetividade da governança. Essas fragilidades precisam ser identificadas e solucionadas com planos de melhorias que poderão ser realizados pela instituição (BRASIL, 2018b; SILVA, 2018; UFGD, 2019a).

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Uma mudança e inovação nas práticas governamentais estão ocorrendo em todo o mundo e possui mecanismos que podem amplificar o sentimento de confiança com a interação da sociedade com as políticas públicas. A governança tem se tornado, então, uma preocupação em muitos países. Mais recentemente, no Brasil, esse processo de desenvolvimento de boas práticas de governança ganhou foco na administração pública. Conforme Ronconi (2008) será a partir de 1990, em um cenário de implantação de medidas neoliberais no país, que o tema começa a ganhar destaque, influenciando também na gestão pública.

As IESFs possuem algumas características que não se diferem da gestão pública brasileira, sendo apresentadas tanto na área acadêmica, quanto na administrativa como organizações burocráticas. Apresentam, assim, problemas como lentidão de processos, conflitos de poder e decisórios, dificuldades de comunicação relacional e comportamental. Por sua complexidade administrativa é comum a falta de uma cultura de planejamento e problemas em mensurar resultados organizacionais. Isto faz com que as Universidades Federais percam eficiência, desempenho e legitimidade frente ao seu relacionamento com seus *stakeholders*² (partes interessadas nos serviços). Portanto, é imperativo um modelo de governança nas IESFs que considere a cooperação e o diálogo com as partes interessadas para a melhoria do desempenho e efetividade das ações das universidades públicas brasileiras.

² Na governança pública “os cidadãos e outras organizações são chamados de parceiros ou *stakeholders*, com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação” (SECCHI, 2009, p. 363). São, portanto, os *stakeholders* portadores de interesses nas atividades de uma organização pública ou mesmo nos impactos de uma política pública. No caso das universidades pode-se citar os exemplos de professores, técnicos administrativos, discentes, cidadãos, entidades, governos etc.

Modelo este que deve dispor de mecanismos que contemplem princípios como: a abertura, a participação, a responsabilidade, a eficácia, a coerência e a transparência (COUTO, 2018).

Ademais, a constituição de 1988 garante a autonomia administrativa e financeira das Universidades Federais, para cumprimento de sua missão, o que torna ainda mais complexo a sua gestão (BRASIL, 1988). Esta autonomia não é plenamente efetiva porque estas instituições estão sujeitas à rigidez da legislação que regem o setor público (SALES, 2014; SALES, *et al.*, 2020).

A Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) foi criada no ano de 2005 e seu projeto de criação considera a atuação frente à região da Grande Dourados, que está localizada na região Centro-Sul do Estado de Mato Grosso do Sul e conta com 37 municípios (UFGD, 2019b). A UFGD desempenha, sem dúvida, uma função educacional e, também, social, econômica e cultural e tem, assim, um compromisso com a sociedade e, portanto, deve propiciar interação social para criar consenso em torno das suas políticas públicas. Sendo assim, a instituição precisa estar engajada no cumprimento das determinações dos dispositivos legais de governança pública, dentre eles, os critérios de governança e gestão pública estabelecidos pelo TCU.

É imperioso destacar que a UFGD tem avaliações que mostram um cenário desafiador em relação aos relatórios divulgados pelo TCU no ano de 2018. Neste documento, nos oito indicadores avaliados, onde os índices de governança e gestão públicas variam de 0 a 100%, a instituição pontuou entre 9 e 31%. Isso garantiu a posição incômoda de 56ª frente às outras 63 Universidades Federais avaliadas (BRASIL, 2018b; UFGD, 2019a). No trabalho de dissertação de mestrado de Silva (2018) no qual o autor avalia as práticas de governança para propiciar transparência da administração pública, o resultado não desejável foi semelhante e a UFGD alcançou pontuação que lhe garantia apenas a 49ª posição frente às outras 63 universidades avaliadas.

Frente a este panorama e com base nos princípios e na legislação de governança pública que a UFGD deve cumprir tem-se a questão desta pesquisa: quais estratégias de governança estão ainda ausentes na instituição e que devem ser implementadas para melhora dos indicadores de Governança Pública da UFGD de modo a assegurar a confiança da sociedade na instituição?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

- Propor diretrizes de indicadores da governança pública para a gestão da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

1.2.2 Objetivos específicos

- Compreender a regulamentação da governança nas instituições públicas brasileiras no período de 1988 a 2020;
- Levantar a institucionalização dos princípios e mecanismos de governança pública na UFGD no período de 2006 a 2020;
- Investigar a regulamentação da participação social como instrumento de governança na UFGD.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

As Universidades Públicas Federais se encontram inseridas na estrutura dos órgãos públicos e, por isso, possuem autonomia administrativa, conforme artigo 207 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). O sistema de ensino superior público no Brasil é aqui caracterizado por certo grau de autonomia e isolamento da direção governamental, apesar de sua dependência do erário público e visto que são entidades subordinados diretamente ao Ministério da Educação e indiretamente à União. Entretanto, tem se exigido, também destas organizações públicas, que façam uso adequado de recursos financeiros convertendo em serviços de qualidade. Como utilizam os recursos, cada vez mais escassos, advindos dos impostos pagos por toda sociedade, estas instituições estão sob o controle das leis que regem a administração pública brasileira e das regras determinadas pelo TCU (SALES, *et al.*, 2020). Cabe aqui dizer que há outras fontes de recursos como convênios e receitas próprias advindas de taxas, arrendamentos e venda de excedente da produção de grãos, por exemplo. Entretanto, a fonte de receitas governamentais representa a maior e mais essencial fonte de recursos para as universidades.

Constatou-se que são recentes os estudos sobre o tema da governança pública e que as análises são feitas sobre diferentes óticas em relação a diversos órgãos da administração pública (SILVEIRA, *et al.*, 2017). Quanto aos estudos voltados para as Universidades Públicas Federais em que se analisa a questão, nota-se que também há poucos e são recentes.

São principalmente compostos por trabalhos de dissertação de mestrado. Em pesquisa bibliométrica sobre o tema da governança pública em universidades, Silveira *et al.* (2017, p. 15) concluiu que a “grande limitação da pesquisa foi à baixa adesão ao tema pesquisado e a completa falta deste nas bases de pesquisa analisadas”. Os autores afirmam, ainda, que este é um tema que precisa ser explorado tendo em vista o impacto social, econômico e o volume do orçamento destinado às universidades.

Destaque-se, aqui, a atuação das universidades públicas federais brasileiras, as quais, segundo a programação orçamentária atualizada de 2021, devem administrar um total de R\$ 56.907.046.759,00 de um total de R\$ 145.696.563.762,00 destinados ao Ministério da Educação, o que, em termos percentuais, representa cerca de 39% do total do orçamento deste ministério (BRASIL, 2021a). Estes valores estão sofrendo cortes e contingenciamentos pelo governo federal nos últimos anos o que resulta em desafios cada vez mais complexos para a gestão dessas instituições. Além disto, anualmente o orçamento das IESFs, assim como do Ministério da Educação, tem sido cada vez menor. Entretanto, ainda que nos últimos anos as Universidades Federais se depararam com cortes expressivos nos seus orçamentos, é preciso registrar que esse quadro requer, cada vez mais, uma gestão que saiba destinar o seu orçamento, visando, desse modo, minimizar as consequências da queda de recursos (SILVEIRA, *et al.*, 2017).

Mesmo com a diminuição de recursos destinados pelo Governo Federal às IESFs nos últimos anos, o orçamento dessas instituições ainda é significativo. Só para constar, a UFGD teve para o ano de 2020, entre receitas orçamentárias e transferências financeiras recebidas, o montante de R\$ 312.822.131,59. Deste total, R\$ 2.759.389,28 foram de arrecadação própria, o que correspondeu a um percentual de 0,88 % (UFGD, 2021c). Com este montante, a UFGD chega a superar o orçamento de vários municípios do estado de Mato Grosso do Sul. Como exemplo disso, os orçamentos dos municípios de Naviraí e Nova Andradina, 7º e 8º em escala de número de habitantes, foram de R\$ 225.000.000,00 e R\$ 198.800.000,00, segundo seus portais da transparência. Para se ter noção da expressividade destes valores, em muitos estados, o orçamento das universidades federais brasileiras chegou a ser o segundo maior volume na unidade federativa (LINCZUK, 2012).

É necessário registrar que a expressividade dos valores mencionados se evidencia no aspecto comparativo à outras instâncias. Todavia, isso não significa que o volume corresponda ao orçamento necessário para o desenvolvimento de ações de ensino, pesquisa e extensão.

Dada esta condição de importância social, interesse público e do volume de recursos alocadas nas IESFs, os órgãos de controle interno do governo tem exigido a implantação de princípios de governança pública nas IFs. A Controladoria Geral da União (CGU) e, em especial, o TCU “tem utilizado diversos instrumentos para desenvolver a governança no âmbito dos órgãos da gestão pública brasileira, por considerar que a adoção de boas práticas de governança permite o crescimento saudável do aparelho do Estado” (SILVEIRA et al., 2017). Para isso, tem-se produzido guias e referenciais de governança que devem ser seguidos por toda a administração pública, além da demanda de divulgação de avaliações institucionais sobre o tema.

No âmbito da UFGD é importante destacar que em avaliação realizada pelo TCU, em 2018, para se conhecer melhor a situação da governança no setor público e estimular as organizações públicas a adotarem boas práticas de governança a instituição não apresentou índices satisfatórios. Todos os índices alcançados ficaram entre inexpressivo (0 a 14,9%) e inicial (15 a 39,9%) (BRASIL, 2018b). Este resultado demonstra como a Universidade tem pela frente o desafio da melhoria e efetividade da implementação da governança pública.

Silva (2018), em pesquisa de dissertação de mestrado sobre práticas de governança utilizadas para transparência em 63 universidades federais brasileiras, apresentou a partir de quatro dimensões (*accountability*³, *compliance*⁴, *disclosure*⁵, *fairness*⁶) um somatório da pontuação alcançada em 32 variáveis investigadas. Neste cenário avaliativo, a UFGD ficou em 49º lugar. A menor pontuação da instituição foi na dimensão *fairness*, que, para a autora, trata-se da preocupação em relação à equidade, no sentido do direito ao acesso à informação e à participação popular, bem como, da manifestação de servidores/as.

A democratização da participação pode levar, também, a uma maior ênfase sobre a função social da universidade. A sociedade, atualmente, requer instituições públicas com atuações mais transparentes e decisões cada vez mais participativas e democráticas. Isso, para que a comunidade onde estão inseridas participe e contribua na definição das decisões estratégicas sintonizadas com as demandas específicas da região (LINCZUK, 2012).

³ *Accountability* é um termo sem tradução direta para o português. Seu significado pode ser designado por prestação de contas e responsabilização.

⁴ *Compliance* é um termo que pode ser traduzido indiretamente como estar em conformidade e cumprir as normas legais e regulamentares.

⁵ *Disclosure* não possui uma tradução direta para o português, mas seu significado é muito próximo de transparência.

⁶ *Fairness* é traduzido como equidade, princípio vinculado ao sendo de justiça.

A UFGD e as demais Universidades Federais devem buscar melhorar a gestão por meio do planejamento estratégico e da governança pública. Esse aperfeiçoamento na condução da instituição tende a propiciar um desenvolvimento responsável e eficiente das políticas públicas, promovendo e incentivando a participação social para planejar, avaliar e controlar (HENN, *et al.*, 2017).

Nessa perspectiva, o ensino superior não difere de outros serviços financiados pela sociedade como, por exemplo, assistência à saúde e à justiça. O corpo social pode pressionar os prestadores de serviços públicos a cumprir as metas de políticas públicas como melhoria de custos, da qualidade do ensino e garantir a equidade social. Na medida em que o sistema de ensino superior se amplia, espera-se que essas pressões externas e governamentais aumentem (SILVA, 2016; COUTO, 2018).

Diante do exposto, a opção por pesquisar o tema de governança pública está associada ao princípio de que o cidadão financia, compulsoriamente, a administração pública e, conseqüentemente, as Universidades Públicas Federais. Desse modo, tem o direito de que se ofereçam meios de controle e fiscalização a seu acesso. Não apenas em documentos, regulamentos e leis, mas na aplicação prática para que este possa exercer o seu direito de acesso à informação em linguagem acessível, à participação social, à transparência, à responsabilização de gestores e à prestação de contas. Inclusive, esses são, também, alguns dos princípios que regem a governança pública no Brasil (BRASIL, 2018a; BRASIL, 2020c).

A justificativa também se vincula ao interesse pessoal do pesquisador, estimuladas pelo ofício de exercer cargos em instituições públicas por quase 13 anos e, mais especificamente, nos últimos 6 anos atuar como servidor técnico-administrativo na UFGD. Desse modo, além da dedicação a carreira profissional e, conseqüentemente, a melhoria do serviço, soma-se o interesse decorrente das problematizações e estudos de referenciais bibliográficos sobre o tema nas disciplinas “Formulação de Políticas Públicas” e “Gestão Pública” do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP).

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

A presente pesquisa foi dividida em seis tópicos. No primeiro capítulo, introdução, se apresenta uma visão geral sobre o tema expondo o problema, os objetivos, a justificativa e relevância da pesquisa. No próximo, segundo capítulo, são contextualizados, a partir da literatura, os conceitos que envolvem o tema da governança desde a sua historicidade até sua adoção na administração pública. O terceiro capítulo expõe a metodologia que orientou a

pesquisa do tema. O quarto apresenta a análise situacional da UFGD com discussão dos resultados de governança obtidos através do TCU, Relatórios de Gestão e outros documentos da instituição de ensino superior. Já no quinto capítulo será apresentada uma proposta de intervenção do tema pesquisado com orientações de diretrizes a serem seguidas pela instituição. Por fim, o sexto capítulo apresenta as considerações finais e sugestões para novas pesquisas do referido tema.

2 REFERENCIAL TEÓRICO/NORMATIVO

Compreender a governança pública requer não só contextualizar a sua historicidade como, também, analisar as dimensões que perpassam pelo tema. É, portanto, necessário se discutir as diferentes abordagens para o estudo da governança e como o conceito, princípios e as práticas de governança estão conectados à administração e à gestão pública.

A governança abrange um rol de temas abordados nesta pesquisa. De tal modo, governança diz respeito à discussão sobre Estado, participação da sociedade como direito, governo, administração pública, políticas públicas, governança nos âmbitos corporativo e público, gestão, orçamento público, mecanismos, práticas, controle, transparência, entre outros.

Para isto, nesta seção são discutidos os conceitos que fundamentam esta dissertação do ponto de vista teórico. Na primeira parte são apresentados conceitos e noções sobre a governança. Já na segunda parte o tema abordado são os princípios de governança pública. Na terceira parte são apresentados mecanismos e práticas de governança pública. E, na quarta parte é abordada a governança na administração pública brasileira.

2.1 DIMENSÕES CONCEITUAIS DE GOVERNANÇA

Em uma verificação mais superficial o tema da governança tem significados distintos para diferentes pessoas, entidades, organismos que constroem seus conceitos a partir de narrativas diferentes (RHODES, 1996; BEVIR e RHODES, 2001; MATIAS-PEREIRA, 2013). Para Mello e Slomski (2010, p. 377) o “termo governança é bastante amplo e o seu uso varia de acordo com o enfoque e a área na qual está sendo empregado”. As disciplinas que mais pesquisam sobre a temática da governança são as relações internacionais, teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a administração pública (SECCHI, 2009; GIRARDI e OLIVEIRA, 2019). Governança é, portanto, um termo polissêmico amplamente utilizado em diferentes áreas da sociedade e possui diversos significados conforme a sua historicidade e, também, perspectiva de análise (ZORZAL, 2015). Sobre a temática da governança Alves (2001, p. 81) traz a seguinte concepção:

Governança é um conceito frequentemente difuso, podendo ser aplicado tanto a métodos de gestão da empresa (governança corporativa) quanto a meios de preservação do meio ambiente (governança ambiental) ou formas de combate ao suborno e à corrupção de funcionários públicos (governança pública). Não obstante seu caráter difuso, o conceito de governança tem como ponto de partida a busca do aperfeiçoamento do comportamento das pessoas e das instituições.

A governança é um termo mais amplo que o governo, abrangendo atores não estatais. O uso atual do termo não trata a governança como um sinônimo de governo. Seu novo significado refere-se há um novo processo de governar, um novo método pelo qual a sociedade é governada. A descentralização da prestação de serviços levou governos a notarem que orientar conjuntos complexos de organizações é uma tarefa difícil e nessa nova condição a governança tem sido empregada (RHODES, 1996).

As definições mais empregadas são aquelas relacionadas à governança corporativa, pública e global (BRASIL, 2020c). No Quadro 1 são apresentadas as concepções de governança mais utilizadas segundo o TCU:

Quadro 1 - Conceitos de Governança mais empregados, segundo o TCU

Governança corporativa	Governança global	Governança pública
Sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas (CAMBRIDGE, 1992; ABNT, 2018b); conjunto de mecanismos de convergência de interesses de atores direta e indiretamente impactados pelas atividades das organizações (La Porta, 2000), mecanismos esses que protegem os investidores externos da expropriação pelos internos (gestores e acionistas controladores) (La Porta et al., 2000); estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados (IFAC, 2014).	Conjunto de instituições, mecanismos, relacionamentos e processos, formais e informais, entre Estado, mercado, cidadãos e organizações, internas ou externas ao setor público, através dos quais os interesses coletivos são articulados, direitos e deveres são estabelecidos e diferenças são mediadas (WEISS; THAKUR, 2010).	Sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010, adaptado).

Fonte: Adaptado de (BRASIL, 2020c, p. 111-112).

Pelos conceitos apresentados no Quadro 1 é possível compreender a dimensão do tema, considerado abrangente, sendo utilizado em diversos setores da sociedade e na literatura acadêmica em diferentes enfoques. A aplicação de cada conceito depende da área que aciona o tema ou mesmo da perspectiva utilizada (BRASIL, 2020c).

Para Matias-Pereira (2014) na literatura acadêmica, geralmente, os aspectos mais explicitados sobre governança estão conexos à legitimidade do espaço público, distribuição de poder entre governantes e governados, processos de negociação entre atores sociais, e descentralização de poderes e funções relacionadas ao ato de governar. Ela incorpora além dos mecanismos tradicionais de articulação de interesses, como partidos políticos, outros mais

informais como famílias, associações e redes sociais. As visões de governança, segundo o autor, podem ser apresentadas no Quadro 2:

Quadro 2 - Visões sobre governança, segundo Matias-Pereira

Visão de governança	Descrição
Governança enquanto Estado mínimo	baseada na necessidade da redução dos déficits públicos, esse uso da governança refere-se a uma nova forma de intervenção pública e ao papel dos mercados na produção dos serviços públicos (GERY STOCKER, 1995).
Governança corporativa	oriunda das teorias do <i>management</i> , acentua a necessidade de eficácia, assim como a da <i>accountability</i> na gestão dos bens públicos (TRICKER, 1994).
Governança enquanto <i>new public management</i> (NPM)	o NPM prega a gestão e os novos mecanismos institucionais em economia por meio da introdução de métodos de gestão do setor privado, bem como do estabelecimento de medidas incitativas (incentives) no setor público.
Boa governança	utilizada originalmente pelo Banco Mundial em relação a suas políticas de empréstimos, a boa governança é uma norma que supõe a eficácia dos serviços públicos, a privatização das empresas estatais, o rigor orçamentário e a descentralização administrativa.
Governança enquanto sistema sociocibernético	a governança pode ser considerada como o teste padrão ou a estrutura que emerge em um sistema social-político como o resultado ou o resultado comum dos esforços de interação da intervenção de todos os atores envolvidos (KO-OIMAN, 1993, p. 35). Nesse sentido, além da complexidade da definição, aquele autor argumenta que assim o mundo político seria marcado pelas coestratégias: a cogestão, a correção, assim como as parcerias público-privado.
Governança enquanto conjunto de redes organizadas	a governança se refere a <i>managing networks that are self-organizing</i> . Considerando que o Estado é um dos atores (e não mais o único e exclusivo ator) no sistema mundial, redes integradas e horizontais (ONGs, redes profissionais e científicas, meios de comunicação) desenvolvem suas políticas e modelam o ambiente desse sistema (RHODES, 1996).

Fonte: Adaptado de (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 98-100).

A evolução na abordagem ao desenvolvimento entre as principais organizações internacionais definiu o contexto em que a governança se tornaria proeminente. Após a crise do Estado⁷ nos anos de 1970 e a necessidade de implantação de medidas neoliberais, o Banco Mundial definiu o termo governança no intuito de intervir em países em desenvolvimento e

⁷ Esta crise se caracteriza pelo fim do chamado Estado de bem-estar social que se caracterizava do provimento, pelo Estado, de políticas que impediam o crescimento em grande escala da pobreza e possibilitava à população o acesso à serviços sociais básicos. Esse modelo entrou em crise na década de 1970 quando a crise do petróleo colocou fim ao então crescimento da economia mundial, em especial aos países em desenvolvimento, afastando os gastos dos governos com políticas de direitos sociais. O desmonte do Estado de bem-estar social levou ao ressurgimento de ideias liberais, o neoliberalismo, com menor papel de intervenção do Estado em áreas que comprometeriam o livre mercado (POZZER, 2015).

estabeleceu diretrizes em seus documentos com termos como “boa governança” (FERREIRA, 2007). A boa governança está intimamente relacionada com uma administração eficaz em uma estrutura democrática (ZORZAL e RODRIGUES, 2016). Tanto o Banco Mundial, como Fundo Monetário Internacional (FMI) utilizam o termo como a combinação de boas práticas de gestão pública (PEREIRA, *et al.*, 2017).

No cenário internacional se atribui ao Banco Mundial o surgimento dos estudos em governança pública, na década de 1980, para adoção de boas práticas de governança corporativa para recuperação de mercados mundiais. A intenção vai, além disto, e o termo governança foi utilizado para fazer a regulação das relações com os Estados Nações por meio da introdução do conceito para concessão de crédito a estes. Os empréstimos tinham como contrapartida o comprometimento da adoção de critérios de boa governança pelo Estado Nação. As mesmas diretrizes foram adotadas pelo FMI para concessão de crédito a diversas nações (OLIVEIRA, PISA e AUGUSTINHO, 2016). Cabe registrar que estas são agências internacionais de financiamento que ganharam destaque com ascensão dos valores neoliberais e o chamado esvaziamento do Estado neste período. Estas organizações internacionais ascendem a partir de um movimento ideológico que coloca em descrédito a autoridade e a habilidade estatal em resolver seus próprios problemas em favor destas organizações. Outras organizações que ganham autoridade no período são organizações não estatais e locais (SECCHI, 2009).

Desta forma, no âmbito da administração pública é esse o contexto dos precedentes da governança e está relacionado com os “esforços do Banco Mundial e do FMI, na década de 1980, para reduzir o tamanho do setor do Estado no desenvolvimento, tornando-o mais racional e eficiente no seu funcionamento” (ZORZAL e RODRIGUES, 2016).

Na esfera privada, a governança corporativa envolve a estrutura em que se exerce autoridade nas organizações englobando regras, políticas, procedimentos, normas, relacionamentos, sistemas e processos. Portanto, “ela diz respeito à forma como as corporações são administradas” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113). Sua ascensão ocorreu a partir da década de 1980 nos Estados Unidos, Inglaterra e depois restante da Europa e mais recentemente em 2001 e 2002 com escândalos contábeis nos Estados Unidos se exigindo uma administração mais transparente. A primeira data diz respeito a uma nova configuração das organizações privadas que apresentavam investidores pulverizados, principalmente acionistas minoritários, que precisavam garantir seus interesses desconsiderados pelos executivos e administradores. Na busca por maior transparência e monitoramento da diretoria executiva, a

governança corporativa é inerente e indispensável nas organizações privadas (DE BENEDICTO, *et al.*, 2013).

As instituições públicas têm enfrentado o desafio de acompanhar, adaptar e transferir ferramentas de trabalho do setor privado. A administração pública na busca por introduzir tais ferramentas tem integrado experiências acumuladas que contribuem para sua transformação. É, desta forma, que diversos princípios de governança corporativa vêm sendo implementados no setor público (MATIAS-PEREIRA, 2010). Entretanto, na administração pública o objetivo é o atendimento das necessidades sociais e do interesse público executando e prestando serviços na sua função e, portanto, a governança no setor público difere do privado em vários aspectos. O Estado, dessa forma, exerce o bem comum e a satisfação do coletivo. Parafraseando uma organização, Gandara (2016, não paginado) explica que:

Na administração pública os “acionistas” são o povo e os contribuintes brasileiros que pagam seus impostos garantindo os recursos de arrecadação, os gestores públicos e os conselhos administrativos são os administradores que devem administrar de modo a gerar melhores e maiores resultados atendendo as necessidades e expectativas da sociedade. Tudo isso com transparência.

Para a governança pública ou também chamada governança no setor público, é importante frisar que não há um entendimento consensual por parte da literatura da área sobre o seu conceito, tanto entre autores, quanto entre as organizações nacionais e internacionais. O conceito de governança desafia as práticas habituais que gestores utilizam para coordenar e controlar os agentes dos serviços públicos, impondo que estas conciliem e priorizem reivindicações originadas da participação social (OLIVEIRA, PISA e AUGUSTINHO, 2016).

Em um esforço de compreender este tema de uma forma mais ampla, o conceito pode ser apresentado como uma série de reformas administrativas a serem implementadas no setor público projetadas para atender às necessidades da sociedade civil moderna em encontro aos interesses comuns de prestação serviços de alta qualidade. Estes fornecidos por Estados mais transparentes, onde os cidadãos participam cada vez mais do processo de tomada de decisão, exercendo controle social e fortalecendo a democracia (FILGUEIRAS, 2011).

Filgueiras (2018) também advoga que, sobretudo, em países em desenvolvimento, a definição de governança está associada aos processos de democratização dessas nações, que configuram novas formas de empoderamento da cidadania que, por sua vez, induzem e orientam a constituição de mudanças na administração pública. “O conceito de governança guarda sinergia com o processo de democratização, em que novas formas de empoderamento da cidadania são dirigidas e orientadas pela constituição de mudanças na administração pública” (FILGUEIRAS, 2018, p. 79). Logo, a governança para autor só é palpável se estiver

correspondendo a um ganho democrático. Nessa direção, Offe (2009) registra que a efetividade da governança reside na sua estreita relação entre o contexto político e institucional da democracia, tendo como motor, a participação social.

Portanto, governança é um conceito múltiplo, sendo utilizado de forma variada, em diversas áreas do conhecimento e que não admite uma única definição para abranger seu significado conforme representa a Figura 1. Segundo Gandara (2016) é um termo “guarda-chuva” sendo compreendido na observação de suas variações.

Figura 1 - Representação "guarda-chuva" das variadas concepções de governança



Fonte: (GANDARA, 2016, não paginado).

Governança tem sido, portanto, sinônimo de gestão eficaz e transparente, tanto nas empresas, quanto nas instituições públicas e, por isso, possuem significativas similaridades. O tema vem “explicitando novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas, pode ser mensurado pelo crescente destaque que a literatura vem dedicando nos últimos anos ao assunto” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 112) . Uma governança na esfera pública, em um contexto democrático, que considere a participação dos *stakeholders* como parte da resolução dos problemas e não como o problema (VIEIRA e BARRETO, 2019) . A governança, na administração pública, reconhece ser insuficiente a ação estatal para liderar a sociedade e, decisivamente, é preciso adotar recursos e ações de atores extragovernamentais

que possuem capacidade de somar, sem significar que o Estado perca seu status ativo, na resolução de desafios que afetam a vida em coletividade (KISSELER e HEIDEMANN, 2006).

2.1.1 Origem e Histórico do conceito de governança

É frequente encontrarmos na literatura sobre a governança no mundo corporativo a ideia de que esta entrou em evidência a partir de princípios humanos de ética ou senso de justiça das organizações visando integrar os aspectos econômico-financeiros, sociais e ambientais. A questão da governança está também intimamente relacionada à ideologia da política neoliberal voltada para a redução do tamanho do Estado e ainda à incapacidade das instituições públicas de resolver adequadamente problemas complexos e crescentes (MATIAS-PEREIRA, 2014; ZORZAL e RODRIGUES, 2016).

Como tal, a governança passou a ser entendida como uma forma específica de gestão, originalmente, utilizada no setor privado, mas que tem sido cada vez mais adotada pelos governos, que recria os mecanismos de livre mercado para o processo de tomada de decisão (SANTOS, 2005; MORAES, 2010; TOITIO, 2010).

O termo governança começou a ganhar repercussão no mundo empresarial a partir da década de 1970, justamente no momento de uma disputa política entre os modelos keynesiano e neoliberal (DE ANGELIS, 2005; LORENZETTI e CARRION, 2012). Nessa crise estrutural do capital e a “emergência de um novo modo de acumulação, a hegemonia capitalista se formou sob novas bases” (TOITIO, 2010, p. 54). Por volta da década de 1980 já eram aceitas como “naturais” três preceitos que deveriam ser aplicados como pilares do neoliberalismo e da globalização: a privatização, a “mercantilização” e a liberalização. A privatização significa corporatização, a globalização significa corporatização e, a liberalização significa desregulamentação e corporatização sem restrições (CIEPLEY, 2018). O que levou a um processo de retrocesso do Estado em agir no setor social e na regulação econômica (SANTOS, 2005).

O modelo de governança corporativa começa a se instalar efetivamente nos anos 1990 como uma prática no interior das organizações para que essas passem a “agir de forma transparente e ética no trato de seus acionistas e apresente índices de sustentabilidade, dependendo, disso, a angariação e manutenção de investimentos, parceiros e rendimentos” (TOITIO, 2010, p. 49).

Entretanto, há uma perspectiva menos conhecida e prestigiada, mas muito mais lógica, que explica que a governança foi criada em um momento que os capitalistas necessitavam ter

o controle dos executivos e administradores das organizações, ou seja, uma forma de controle das grandes instituições financeiras (TOITIO, 2010). Administradores e executivos estavam sendo empoderados nas corporações e houve a necessidade de controle externo e transparência.

A imagem de controle de fraudes e corrupção foi apenas para esconder a verdadeira necessidade do capital de retomar este controle e “moralizar” as finanças modernas (MORAES, 2010). A governança corporativa, na verdade, é uma prática que passa longe de não envolver interesses econômicos e políticos, sendo que “desde meados da década de 1990 que a governação se tornou a matriz política da globalização neoliberal” (SANTOS, 2005, p. 05).

A origem disto ocorre com a crise de crescimento econômico do capitalismo, que vinha desde fins dos anos 1960, e se caracterizou pela superprodução que retinha capitais e diminuía a taxa de lucros de acumulação. A economia real não proporcionava maiores taxas de lucros o que fez ocorrer o deslocamento do capital para a esfera financeira especulativa em busca da valorização perdida. Neste cenário, os bancos notaram que seus clientes tradicionais buscavam novas formas de aplicações financeiras os obrigando a se arriscar em atividades mais diversificadas em meio à internacionalização financeira (MORAES, 2010; TOITIO, 2010).

De acordo com Toitio (2010) a partir do projeto neoliberal, ocorre um processo de desregulação, privatizações e abertura de capitais que levou grandes instituições privadas a não terem mais a figura do “dono da empresa”. Essas empresas com controle de poder altamente concentrado passaram “a adotar uma nova estrutura de organização do poder, marcada pela participação de investidores institucionais (como seguradoras, fundos de pensão e fundos mútuos de investimentos), fragmentação do controle acionário e transparência na gestão” (TOITIO, 2010, p. 51).

Com essa nova estrutura, ocorreram abusos de acionistas majoritários, também gestores das empresas, e de administradores financeiros com a intenção de valorizar as ações para obtenção de lucros fictícios sem qualquer compromisso com as organizações (MORAES, 2010). Ao contrário do que ocorriam com os verdadeiros proprietários, acionistas e executivos não eram responsabilizados por dívidas e delitos. As organizações, neste momento, foram percebidas como um vínculo de contratos sem um alinhamento de controle entre os acionistas e os executivos/administradores/gestores (CIEPLEY, 2018).

A governança corporativa começa a surgir então, em um período de crise, para reaproximar proprietários compromissados com as organizações e com a gestão destas. Ou

seja, para que a empresa capitalista retomasse suas bases e o controle total sobre os administradores e executivos empoderando institucionalmente todos os acionistas (TOITIO, 2010). A governança corporativa teve por finalidade associar os fundamentos de participação e inclusão, para se legitimar socialmente, com a autorregulação e autonomia exigidas pela governabilidade (SANTOS, 2005) . Desta forma, as organizações retomaram o domínio através da governabilidade e governança e organizaram “um sistema de controle externo destinado a incitar os dirigentes das empresas a satisfazer os objetivos dos acionistas” (MORAES, 2010, p. 65). Os interesses pecuniários dos acionistas e dos executivos avançaram na mesma direção, para maximização dos lucros dos acionistas (CIEPLEY, 2018).

De acordo com Toitio (2010) a responsabilidade social empresarial foi então colocada como um quesito necessário para as organizações que devem atuar em favor da justiça social, da questão ambiental e para criar uma imagem positiva e, com isso, deslocar a imagem da sua atuação da exclusividade da ampliação de mercados e multiplicação de lucros. No interior das organizações se desenvolveu a governança corporativa onde os princípios têm o mesmo intuito: o de deixar transparecer uma imagem de ética, responsabilidade e justiça social para sair de crises econômicas e de corrupção (TOITIO, 2010). A governança estabeleceu-se para enfrentar esses problemas do capital, repassando o papel disciplinar do mercado para o estabelecimento de uma "fragmentação de poderes" baseada em princípios tidos como valores verdadeiramente universais (DE ANGELIS, 2005).

Para Moraes (2010), a governança privada não está associada aos princípios humanos de ética ou senso de justiça. Estas seriam tentativas para “moralizar” as finanças modernas e criar “novos administradores” e “novos executivos” que se submetem à retórica neoliberal e conhecem os segredos da governança corporativa (MORAES, 2010) . “A governança da empresa (*corporate governance*) está diretamente ligada à vontade dos acionistas de assumir o controle da gestão das empresas” (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 200) . Desta forma, as empresas que implementaram a governança corporativa tendem a focar no interesse financeiro com a efetiva monitoração da diretoria executiva, vislumbrando, desta forma, o aumento do seu valor no mercado financeiro (DE BENEDICTO, *et al.*, 2013).

A partir disto, a governança corporativa passou a ser incentivada e imposta por organismos internacionais como o Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização das Nações Unidas (ONU) para ser aplicada em mercados mundiais em crise a fim de se alcançar a confiança para obter investimentos financeiros e lucros (TOITIO, 2010). O Banco Mundial é considerado, dentre estes, o precursor na década de 1980 do conceito de

governança pública, quando condicionou o fornecimento de empréstimos à aplicação dos conceitos e princípios de governança corporativa nos setores financeiros e econômicos de Estados Nacionais (OLIVEIRA, PISA e AUGUSTINHO, 2016; GIRARDI e OLIVEIRA, 2019).

Estes mesmos organismos que representam os interesses dos países capitalistas centrais passam a incentivar a adoção das práticas e princípios de “boa governança” nas organizações públicas em especial nos programas de reforma do Estado na África, na Ásia e na América Latina. Matias-Pereira (2014, p. 88) explica que no “final dos anos 1980, o termo governança (*governance*) ressurgiu nas ações e decisões do Banco Mundial, em decorrência da percepção de que havia problemas de “má governança” nos países em vias de desenvolvimento”. Outros organismos internacionais, como Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), estimularam e impuseram às empresas adoção de práticas de governança corporativa utilizadas nos países centrais (TOITIO, 2010).

Na década de 1990 o processo de desregulação, privatizações e abertura de capitais se intensifica em um modelo capitalista de acumulação financeira caracterizado pela valorização de ações para se obter lucros fictícios. Alguns indivíduos passaram a possuir ações em diversas empresas simultaneamente e assim o processo de intermediação bancária tendeu a diminuir, obrigando os bancos a diversificar mais suas atividades de risco. Neste cenário a governança corporativa e seus princípios são aplicados para dar segurança à empresa capitalista na obtenção de lucros. Nesta década, no plano organizacional das empresas o modelo de governança corporativa é definitivamente incorporado, resultante das mudanças ocorridas no padrão de acumulação das décadas anteriores com a transferência de valor da produção para financeirização (MORAES, 2010; TOITIO, 2010).

Uma conclusão importante é que o novo modelo de administração pública adotado por diversos países desde a década de 1980 tem ajudado na implementação dos princípios de governança corporativa na administração pública (DE BENEDICTO, *et al.*, 2013).

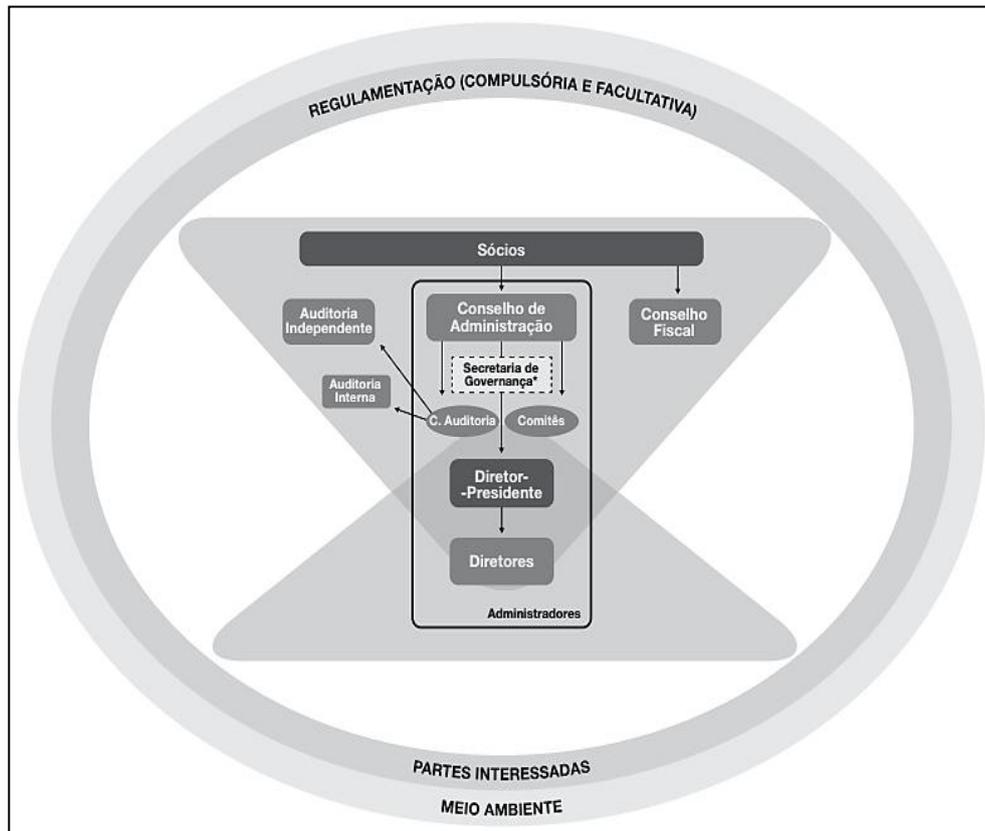
A historicidade do conceito de governança mostra que o mesmo tem a origem no âmbito das organizações privadas a partir da década de 1970. Essa concepção e caracterização do termo passa a ser referência, também, para as instituições públicas nas últimas décadas, no qual vários países passaram a incorporar em legislação de órgãos de controle, como o TCU no Brasil. Esse panorama histórico também evidencia perspectivas de governança diferenciadas devido à natureza das instituições que estão vinculadas, conforme vê-se a seguir.

2.1.2 Governança Corporativa

A governança se preocupa com a aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa se preocupa com a forma como as empresas são administradas (MATIAS-PEREIRA, 2013; MATIAS-PEREIRA, 2014). De acordo com De Benedicto, *et al.* (2013) a governança corporativa tem por objetivo introduzir boas práticas baseadas nos princípios de transparência, de prestação de contas (*accountability*), de equidade e de responsabilidade corporativa garantindo os interesses da organização e dos *stakeholders*. Os sistemas de governança corporativa têm como objetivo principal equilibrar a competitividade e a produtividade das organizações através de uma gestão responsável e transparente, e não realizar uma intervenção na autonomia da organização (MARQUES, 2007).

O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2015, p. 21) define a governança corporativa como o “sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”. Os princípios da governança corporativa são aplicados em recomendações com o objetivo de se preservar interesses, otimizar valores econômicos de longo prazo para facilitar o acesso a recursos para a organização. As práticas de governança corporativa nas organizações mantêm a qualidade da gestão, a longevidade das instituições e interesses comuns (IBGC, 2015, p. 21). A representação deste sistema de governança é simbolizado, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), na Figura 2.

Figura 2 - Contexto e estrutura do sistema de governança corporativa, segundo o IBGC



Fonte: (IBGC, 2015, p. 19).

Os princípios de governança corporativa são convertidos em orientações através das suas boas práticas que promovem a gestão estratégica e o alinhamento dos interesses na organização. Não há na literatura consenso em relação a estes princípios e de modo geral são citados transparência (*disclosure*), justiça (*fairness*), prestação de contas (*accountability*), cumprimento das leis (*compliance*) (OLIVEIRA, PISA e AUGUSTINHO, 2016). São princípios da governança corporativa, segundo o IBGC, a transparência; a equidade; a prestação de contas (*accountability*) e a responsabilidade corporativa. Na transparência se destaca a disponibilização “para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos” (IBGC, 2015, p. 20). A equidade é caracterizada como o “tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas” (IBGC, 2015, p. 21). No *accountability* os gestores devem ser responsáveis por suas ações de forma clara, concisa, compreensível e oportuna, arcando plenamente com as consequências de suas ações e omissões e cumprindo diligentemente suas funções dentro do escopo de suas atribuições (IBGC, 2015, p. 21). Já o

princípio de responsabilidade corporativa tem por fundamento que os agentes de governança devam garantir a viabilidade econômica e financeira da organização limitando as externalidades negativas e aumentando as positivas de suas atividades e operações, levando em consideração o modelo de negócios os diversos capitais de curto, médio e longo prazos (IBGC, 2015).

Para o TCU o entendimento de governança corporativa é que este é um sistema onde as organizações são conduzidas e controladas. Neste sistema há um conjunto de mecanismos que agregam os interesses dos atores direta e indiretamente afetados pelas atividades organizacionais. São mecanismos que preservam os interesses dos investidores externos perante administradores e acionistas controladores (internos) (BRASIL, 2020c).

Como ocorre com a definição do conceito de governança, o conceito para práticas de governança corporativa recebe uma diversidade de definições, entretanto a abordagem que sobressai se relaciona a preconização de políticas para a gestão de conflitos entre administradores (diretorias e conselhos) e acionistas (proprietários) (GIRARDI e OLIVEIRA, 2019). Algumas destas definições estão presentes no Quadro 3:

Quadro 3 - Exemplos de Definições de Governança Corporativa

Ano	Autor	Definição de governança corporativa
1992	CAMBRIDGE	sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas.
2000	La Porta	conjunto de mecanismos de convergência de interesses de atores direta e indiretamente impactados pelas atividades das organizações.
2000	La Porta et al.	mecanismos esses que protegem os investidores externos da expropriação pelos internos (gestores e acionistas controladores).
2008	Slomski et al.	sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, em que, através de mecanismos específicos, gestores e proprietários procuram assegurar o bom desempenho da empresa para aumento de sua riqueza.
2009	IBGC	sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle.
2014	IFAC	estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.
2015	IBGC	sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.

Fonte: (MATIAS-PEREIRA, 2014; IBGC, 2015; BRASIL, 2020c).

A formalização de padrões mundiais de governança corporativa se efetivou na década de 1990 a partir de demandas vindas de crises financeiras. No Brasil o tema da governança corporativa ganhou relevância com a fundação, em 1995, do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) que tem como objetivo gerar e disseminar o conhecimento das melhores práticas em governança corporativa aplicável não somente às organizações com fins lucrativos, mas também em organizações como cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais. Em 1999, o IBGC publicou seu primeiro “Código das melhores práticas de governança corporativa” (BRASIL, 2020c).

A governança corporativa aplicada no setor público refere-se, então, à gestão de instituições do setor público por meio de princípios de governança do setor privado. A essa gestão também são incorporadas as instituições do setor privado e agências de serviços não públicos (Matias-Pereira, 2014) “por meio da participação dos agentes envolvidos, que buscam uma melhor gestão através do relacionamento estado-sociedade” (SALES, PETER, *et al.*, 2020, p. 1477).

2.1.3 Governança Pública

Nas décadas de 1970 e 1980 a autonomia dos Estados em formular e implementar políticas públicas foi reduzido perante a economia de mercado em um momento de implantação de um modelo de globalização. É em meio a crescente escassez de recursos financeiros, a economia de mercado e a crise da burocracia que um modelo de governança inspirado nas experiências do setor privado passa a ser estruturado no setor público. O intuito foi de propiciar uma boa governança nas organizações públicas, absorvendo as experiências de governança do setor privado. Apesar do setor público e do setor privado terem focos diferentes se observa várias similitudes entre eles onde os princípios básicos que orientam o rumo dos seus segmentos são idênticos (MATIAS-PEREIRA, 2013).

A governança, assim, está se ampliando não só no setor privado, mas também no setor público, pois é possível controlar ou amenizar os problemas encontrados na gestão pública por meio de certos princípios derivados da governança corporativa do setor privado (MARQUES *et al.*, 2020). É aplicável, portanto, para as variadas formas organizacionais desde as privadas até as públicas. Seus princípios e ações visam aprimorar os resultados objetivados por *stakeholders*, gestores e proprietários. Na administração pública essa relação se dá, basicamente, entre os cidadãos e os gestores públicos (TEIXEIRA e GOMES, 2019).

É importante se destacar a relevância dos *stakeholders* nas teorias de governança, principalmente para governança pública. A teoria dos *stakeholders* permite maior interação destes com a administração. A contribuição maior é para a compreensão de que se deve efetivar a implementação de ações para a participação de todos os interessados na administração (MATIAS-PEREIRA, 2013).

Mas antes de iniciar a apresentação dos debates de conceitos sobre governança pública é preciso deixar explícito a diferença entre governabilidade e governança. Para Matias-Pereira (2014) governabilidade é a capacidade política, a partir de instituições, de se governar decorrente de uma relação legítima do Estado e seu governo com a sociedade. Já a governança, o autor considera ser a capacidade administrativa e financeira, no sentido amplo, do governo para implementar políticas públicas. Portanto, governança não é o mesmo que governo e refere-se às “atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 84).

Ainda segundo o autor, a principal diferença entre os dois termos se dá por meio do entendimento da legitimidade das ações do governo. Enquanto na governabilidade a legitimidade resulta da capacidade do governo de representar os interesses das suas próprias instituições, na governança essa legitimidade deriva do processo de como ela se efetiva, isto é, quando setores da sociedade participam da formulação e implantação de políticas públicas. Na governança se tem maiores possibilidades de se atingir os objetivos de uma política pública já que se exige a participação plural da sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2014).

A governança pública é, portanto, um novo paradigma que tem como pontos principais a colaboração e coordenação entre as instituições públicas e destas com a sociedade. Ela é resultado do aperfeiçoamento de modelos anteriores de administração pública que evoluíram. Para uma melhor compreensão do modelo da governança pública apresenta-se o Quadro 4, o qual exhibe uma evolução dos modelos de administração pública (DIAS e CARIO, 2014; NEVES, GUIMARÃES e JUNIOR, 2017).

Quadro 4 - Modelos de administração pública predominantes e o papel do Estado associado

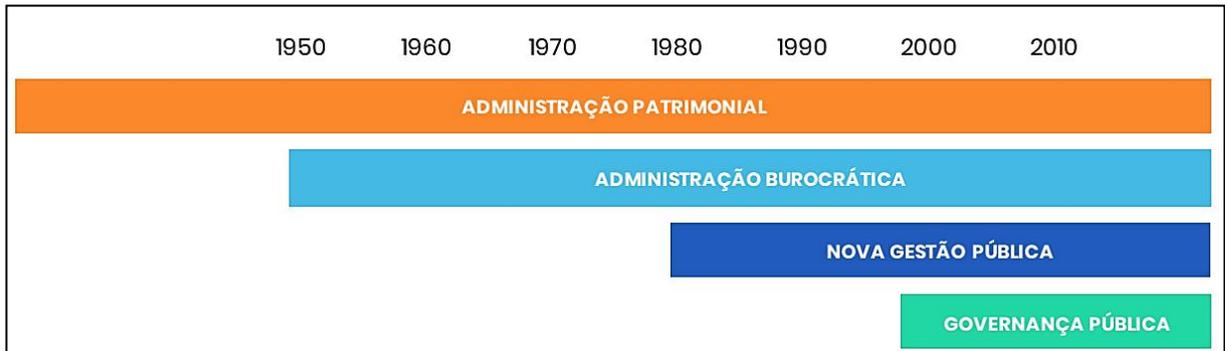
Modelo de administração pública	Papel do Estado sob a perspectiva do desenvolvimento econômico	Função do Estado	Principais Problemas
Patrimonialista (fim do séc. XVIII até início do Séc. XX)	Não interventor (Estado mínimo)	Garantir a ordem e a segurança nacionais	Não separação entre patrimônio público e privado; Quadro pessoal não profissional.
Burocrático (Décadas de 1930/1940 até fim da década de 1970)	Interventor e potencializador da capacidade de competição do setor privado nos limites nacionais	Coordenar o processo de cooperação que envolve agentes nacionais, atenuar os efeitos negativos do patrimonialismo e melhorar a eficiência dos processos	Atendimento e operação ineficazes e ineficientes; Falta de flexibilidade e agilidade operacionais; Incapacidade de adaptação a um contexto, dinâmico e incerto.
Gerencialista (base do New Public Management - NPM) (Década de 1980 até metade da década de 1990)	Interventor exclusivo para corrigir as falhas de mercado, regulador	Garantir as funções básicas, tipo saúde, segurança, educação, etc.	Fragmentação da administração e atividades públicas; Perda de perspectiva da complexidade e conectividade dos desafios públicos; Confiança exagerada na aplicabilidade dos modelos e práticas de mercado; Desatenção aos valores e natureza da administração pública.
Governança Pública (administração pública como instrumento democratizante) (Década de 1980 até dias atuais)	Interventor e potencializador da capacidade de competição do setor privado para além dos limites nacionais	Coordenar o processo de cooperação para solução das questões socioeconômicas envolvendo agentes nacionais e internacionais, a sociedade civil e a comunidade local.	Abordagem recente, pouca experiência e avaliação; Aplicações diversificadas, ainda sem padronização; Ferramental incipiente e pouco consolidado.

Fonte: Adaptado de (DIAS e CARIO, 2014) e (NEVES, GUIMARÃES e JUNIOR, 2017).

Nos últimos 30 anos, o paradigma das políticas públicas evoluiu significativamente a partir da "antiga gestão pública" (modelos burocrático e patrimonialista), sendo parcialmente substituída pela "nova gestão pública". E agora, mais recentemente, vem sendo remodelada pela "governança pública" (PASCOAL e OLIVEIRA, 2019). Na evolução desses paradigmas, alguns conceitos, modelos, sistemas e ferramentas de gestão pública foram criados, transformados e até descontinuados. Cada etapa é afetada pela etapa anterior que influencia e melhora a etapa posterior. Esse processo acumula o conhecimento que cria oportunidades de modernização, reforma e gestão da administração pública (NEVES, GUIMARÃES e JUNIOR, 2017).

No entanto, se nota que certos aspectos de cada modelo de administração pública ainda existem na maioria dos países, sendo difícil afirmar se ou quando haverá uma perspectiva única sobre o assunto, como representado na Figura 3 (NEVES, GUIMARÃES e JUNIOR, 2017) (PASCOAL e OLIVEIRA, 2019).

Figura 3 - Evolução dos paradigmas de reforma da administração pública



Fonte: (NEVES, GUIMARÃES e JUNIOR, 2017, p. 2).

Desta forma, esse processo não se caracteriza por ser de forma sequencial e segmentado. Aspectos de modelos anteriores de administração pública se sobrepõem ao de novos modelos numa trajetória de avanços e retrocessos. A administração pública brasileira é um exemplo claro de como isso ocorre, onde há presença ainda, por exemplo, de traços da administração patrimonial na gestão pública atual (NEVES, GUIMARÃES e JUNIOR, 2017).

Nesta linha, a governança pública, como defendem diversos estudiosos, não abdica completamente dos elementos que caracterizam o modelo gerencialista, seu antecessor, em grande evidência até a década de 1990. Ela faz parte do chamado Novo Serviço Público (NSP) que tem por base teorias democráticas e de cidadania, ou seja, uma governança democrática e um engajamento cívico. O NSP se propõe a promover dignidade e valor do serviço público para tornar o mundo um lugar melhor através de valores democráticos, de cidadania e de atendimento ao interesse público. Logo, a governança pública surge nesse cenário para reorganizar a administração pública (OLIVEIRA, PISA e AUGUSTINHO, 2016; GESSER, OLIVEIRA e MACHADO, 2017; FUCHS, 2020).

Essas são concepções que o TCU compartilha no desenvolvimento de suas produções sobre governança pública que incentiva as organizações da administração pública e outros entes jurisdicionados ao TCU a adotarem boas práticas de governança.

O TCU compreende, então, a governança pública como um sistema que define um equilíbrio de poder entre as partes envolvidas. Integrariam este sistema cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores. A

governança pública teria por objetivo fazer com que o interesse comum se sobreponha aos interesses dos indivíduos ou grupos. O Tribunal vai além e especifica que a governança no setor público se relaciona aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; às interações entre estruturas, processos e tradições para que se institua como os cidadãos e outras partes interessadas são considerados e; como a tomada de decisão é executada e como são exercidos o poder e as responsabilidades. A governança no setor público deve se atentar com as ações e a capacidade dos sistemas políticos e administrativos para a resolução de problemas públicos (BRASIL, 2020c).

Para Matias-Pereira (2014, p. 84) na governança se garante o cumprimento de “regras universalistas nas transações sociais, políticas sociais e econômicas” e como consequência ocorre a capacidade de resistência à tomada das elites governamentais por grupos de interesse.

Ainda que o conceito de governança seja alvo de diversas percepções, Alves (2011) busca apontar características que especificam este no tocante às instituições públicas. O conceito de governança pública não está vinculado de forma restritiva às dimensões administrativas e gerenciais das instituições públicas. Pensar no conceito de governança significa associá-lo ao setor público. Assim, para o autor, governança no setor público corresponde à capacidade de implementação das políticas públicas a partir da otimização da gestão, de modo que sejam adotados um procedimento sistematizado de avaliação, controle, responsabilização, eficiência, eficácia e transparência. Esse processo deve contemplar a participação social, visando o bem comum da vida em coletividade.

Filgueiras (2018) salienta que a definição de governança deve ir além de características gerenciais e dos mecanismos de gestão ortodoxos. “Ela representa um processo de conexão entre os mecanismos de administração com a dimensão política e infraestrutural do poder” (FILGUEIRAS, 2018, p. 79). O autor diverge de Fukuyama (2013), que defende que a governança não dependerá das condições democráticas de um governo.

A governança pública acaba por se consolidar como um conceito que agrega valores às políticas públicas, pois associa o controle coletivo e a promoção da justiça social aos entendimentos tradicionais que consideram o exercício de pouco poder participativo pela sociedade. Ela visa garantir que as metas planejadas sejam alcançadas através de sistemas bem projetados, incluindo processos de gerenciamento, controle, supervisão e prestação de contas (ROCHA, 2017).

O conceito de governança pública é contemporâneo. Contudo, a literatura da área, tanto nacional, quanto internacional, vem se debruçando sobre o tema ao longo das últimas décadas, no qual nos permite afirmar que o acúmulo de debate tem contribuído para a

compreensão e, conseqüentemente, estruturação de normativas para serem aplicadas, conforme Quadro 5 apresentado a seguir.

Quadro 5 - Sistematização dos conceitos de governança pública

(continua)

Ano	Autores/Organização	Definição de Governança Pública
1996	Rhodes	Está relacionada à mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de administração, onde as redes auto-organizáveis e interorganizacionais são assim caracterizadas: interdependência, troca de recursos e regras de jogo e expressiva autonomia do Estado.
1998	Bresser-Pereira e Spink	Capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.
1999	Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobatón	Tradições e instituições onde a autoridade de um país é exercida, o que inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos. A capacidade efetiva do governo em formular e implementar políticas sólidas e o respeito dos cidadãos e do Estado para com as instituições que governam as interações sociais e econômicas entre eles.
2000	Lynn Jr., Heinrich e Hill	Regime de leis, regras administrativas, decisões judiciais e práticas que restringem, prescrevem e habilitam a atividade de governo, e cuja atividade é amplamente definida como a produção e entrega de bens e serviços públicos. Implica em um arranjo de elementos distintos, mas inter-relacionados – incluindo mandatos políticos; estruturas organizacionais, financeiras e programáticas; níveis de recursos; regras administrativas e diretrizes; normas e regras institucionalizadas que restringem e habilitam as tarefas, prioridades e valores que são incorporados nos processos regulamentares, de produção e entrega de serviços.
2000	Wei	Conjunto de instituições e estruturas que definem como os bens públicos são criados e entregues para os cidadãos e para o setor privado e como as políticas públicas são realizadas.
2001	Commission of the European Communities	Forma pela qual a sociedade, em sua acepção mais ampla, resolve aquilo que é do seu interesse ou é comum a todos. É a gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros, com vistas a um desenvolvimento equitativo e sustentável. Implicam em processos decisórios claros no nível das autoridades públicas, instituições transparentes e responsáveis, primando pela gestão e distribuição dos recursos e no fortalecimento da capacidade para elaborar e implementar medidas determinadas a prevenir e combater a corrupção.
2001	Loffer	Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que tem como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais, criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Quadro 5 - Sistematização dos conceitos de governança pública

(continuação)

Ano	Autores/Organização	Definição de Governança Pública
2003	Bovaird e Loeffler	São as formas como as partes interessadas (<i>stakeholders</i>) interagem uns com os outros, a fim de influenciar os resultados das políticas públicas.
2003	Commission on Global Governance (CGG)	Totalidade dos diversos modos pelos quais os indivíduos e as instituições públicas e privadas administram seus problemas comuns. Diz respeito não somente às instituições e aos regimes formais autorizados a impor obediência, mas também aos acordos informais que atendam os interesses de pessoas e instituições.
2003	Graham, Amos e Plumptre	Interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder é exercido, como os cidadãos são ouvidos e como as decisões são tomadas nas questões de interesse público. Tratam-se, basicamente, de poder, relacionamentos e <i>accountability</i> (que tem poder, como as decisões são tomadas e como se dá a responsabilidade de seus principais protagonistas).
2004	Marini e Martins	Está centrada na questão administrativa do Estado e em sua capacidade de ação para o alcance de resultados de desenvolvimento, a partir da capacidade das organizações de desempenhar suas tarefas de maneira eficaz, eficiente e sustentável. Tal capacidade técnica, financeira e gerencial deve os seguintes elementos estruturais: transparência, gestão, legalidade e responsabilidade.
2004	Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)	Arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são realizadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes.
2004	Streit e Klering	Caracteriza-se pelo alcance de objetivos coletivos de uma sociedade, pelo governo, com enfoque na coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceitas pela sociedade.
2004	United Nations Development Programme (UNDP)	Consiste em um sistema de valores, políticas e instituições onde uma sociedade gera seus assuntos nas dimensões econômica, política e social, via interações dentro e entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado. Ela possui três aspectos, a saber: 1) econômico, que inclui processos de tomada de decisão que afetam as atividades econômicas de um país e suas relações com outras economias; 2) político, que compreende os processos de tomada de decisão em que se formulam políticas públicas; e, 3) administrativo, que diz respeito às atividades de implementação dessas políticas.
2005	Streit e Klering	É o governo visando objetivos coletivos de uma sociedade, com o enfoque na coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceitas pela sociedade.
2006	Kooiman (2006)	Totalidade de interações em que os atores e órgãos do setor público, bem como os atores do setor privado, participam e almejam resolver os problemas sociais. Tratam as instituições como contextos das interações administrativas e estabelecem um fundamento normativo para todas essas atividades.

Quadro 5 - Sistematização dos conceitos de governança pública

(continuação)

Ano	Autores/Organização	Definição de Governança Pública
2006	Streit	Trata-se da coordenação e articulação do conjunto de instituições, processos e mecanismos, mediante várias formas de parcerias e interações, sociais e políticas, com a participação ativa do governo, para o alcance de objetivos coletivos e promover o desenvolvimento da sociedade.
2008	Slomsk et al.	Não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de guardar a legalidade e legitimidade. Aqui é possível indicar padrões de valor, pois, o governo é destinado a ser apoio e proponente, e tem como princípios centrais: a justiça social, a equidade, a legitimidade e o cumprimento do dever. Abrange significativas atividades envolvendo a direção de redes complexas em setores políticos da sociedade.
2008	World Bank (WB)	Consiste no exercício da autoridade, do controle, da administração e do poder do governo. É o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando o desenvolvimento e implicando na capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir suas funções.
2009	Secchi	Denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm (ou deveriam ter) o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Tal definição implicitamente traduz-se em uma mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. Também significa um resgate da política dentro da Administração Pública, diminuindo, assim, a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.
2010	Matias-Pereira	É o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.
2011	Tribunal de Contas da União (TCU)	Um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre a sociedade, a alta administração, os servidores ou colaboradores e os órgãos de controle.
2012	Peters (apud LEVI-FAUR, 2012)	Preocupa-se com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos.
2012	Raquel e Bellen	Busca a articulação em rede de diversos atores sociais públicos, privados e não governamentais, enfim, relacionados ao Estado, ao mercado e à sociedade civil no intuito de gerenciar interesses e conflitos para alcançar objetivos comuns.
2012	Peters (apud LEVI-FAUR, 2012)	Compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar os resultados, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.
2013	International Federation of Accountants (IFAC)	Compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.
2015	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC)	Sistema de gestão pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas.

Quadro 5 - Sistematização dos conceitos de governança pública (conclusão)

Ano	Autores/Organização	Definição de Governança Pública
2016	Baeta, Pereira e Mucci	A capacidade de o governo entrar em ação, em sentido amplo, de realizar suas políticas.
2016	Massey, Johnston-Miller	É entendida no conceito de governança com atores estatais em redes que atuam coletivamente para atingir os objetivos de políticas públicas.
2017	Matias-Pereira	Requer, entre outras ações, gestão estratégica, gestão política e gestão de eficiência, eficácia e efetividade.
2017	Ribeiro Filho e Valadares	Os meios e processos que garantem que o interesse da maioria seja observado pelos entes político-governamentais objetivando o bem-estar social.
2017	Decreto nº 9.203	conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.
2018	Paines, Aguiar e Pinto	São mecanismos estabelecidos para o desenvolvimento de uma cultura gerencial, guiada pelos seguintes valores: eficiência, qualidade, transparência e prestação de contas ao cidadão-usuário.

Fonte: Adaptado de (BRASIL, 2017c) e (TEIXEIRA, ALMEIDA, *et al.*, 2018).

Para Martins e Marini (2014), a governança pública tem sido alçada como o mais recente paradigma de gestão e difere tanto da administração pública burocrática clássica, quanto da nova gestão pública. Essa nova perspectiva de gestão pública está associada às transformações de tempos e cenários advindos de “uma tentativa de enxergar o governo como um processo amplo, plural e complexo da sociedade, buscando integrar política e administração, gestão e políticas públicas” (MARTINS e MARINI, 2014, p. 43). A governança pública permite a creditação de um valor público empregado a partir do desenvolvimento de capacidades e qualidades institucionais.

Os autores ainda esclarecem que a governança pública, sucintamente, representa a finalidade do governo de governar em rede de modo colaborativo, o que demandará a existência de capacidades e relacionamentos interinstitucionais, ou seja, uma via de mão dupla que se retroalimenta entre o governo/sociedade e sociedade/governo. Os autores demonstram que a:

Governança pública é um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho. Dessa forma, nenhum desses elementos pode ser pensado de forma isolada. Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável. Fortalecer a capacidade de governo e governar em rede não faz sentido se não estiverem a serviço de resultados e da geração de valor público, que, por sua vez, não ocorrem de forma fortuita, mas demandam o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais. (MARTINS e MARINI, 2014, p. 44).

Matias-Pereira (2010), ao agregar valor à definição preliminar de governança pública, assevera que na administração pública a governança deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo seus objetivos, suas responsabilidades, seus modelos de decisão, suas rotinas, entre outras ações. E ainda a:

[...] gestão pública deve estar preparada para realizar as suas estratégias e políticas, usando os mecanismos disponíveis com eficiência, eficácia e efetividade, na busca de implementar ações e alcançar resultados, em particular a melhoria da qualidade de vida da população. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 125).

Entendendo o caráter democrático associado à governança, Filgueiras (2018) trabalha com o conceito de governança democrática. Para o autor, trata-se de um modelo de administração aberto ao público e que tem os serviços e políticas voltadas para o cidadão. A terminologia de governança democrática está associada a “administração em público, para a qual, além da eficiência e da eficácia, importa a legitimidade da ação estatal, tendo em vista serviços e políticas públicas capazes de promover a equidade e adicionar valor público à ação do Estado” (FILGUEIRAS, 2018, p. 80). Desse modo, para o autor a governança democrática deve dispor de três dimensões que importam e estão interligadas para a constituição da gestão pública: as capacidades estatais para implementação e coordenação; os mecanismos de transparência e *accountability*; os mecanismos de participação política.

Nesse sentido, tem-se que a governança pública representa, em parte, uma resposta ao reconhecimento de que a melhoria da capacidade do governo não é, por si só, suficiente para garantir melhores resultados das ações governamentais. Pode-se, portanto, inferir que a governança pública abrange o desenvolvimento responsável e eficiente da gestão das políticas públicas, à medida que promove a democracia ao incentivar a participação social para planejar e controlar o desenvolvimento destas (ROCHA, 2017).

As principais motivações para a adaptação e transferência da experiência acumulada de governança corporativa para o setor público são as sérias dificuldades que o governo brasileiro enfrenta para efetivar suas ações, principalmente os problemas de gestão, que costumam ser generalizados. Uma gestão morosa e inflexível tem se refletido na qualidade dos serviços públicos prestados ao público (MATIAS-PEREIRA, 2013).

Ainda não há, portanto, um entendimento de consenso sobre o conceito de governança pública, tanto entre autores e organizações nacionais e internacionais, possuindo esta ampla e múltipla abordagem conceitual (TEIXEIRA e GOMES, 2019) . Mas, num esforço de compreender este tema de uma forma mais ampla, o conceito pode ser apresentado como uma série de reformas administrativas a serem implementadas no setor público projetadas para

atender às necessidades da sociedade civil moderna em encontro aos interesses comuns de prestação de serviços de alta qualidade. Serviços estes fornecidos por Estados mais transparentes onde os cidadãos participam cada vez mais do processo de tomada de decisão, exercendo controle social e fortalecendo a democracia (OLIVEIRA, PISA e AUGUSTINHO, 2016).

Enfatiza-se, por fim, que a governança pública implica uma reorganização do poder que leva a novas formas de administração pública, nas quais a responsabilidade, a transparência e a obrigação de bons desempenhos precedam os assuntos públicos. Dessa forma, a governança não é uma questão relacionada apenas ao governo, mas, também, a todos aqueles que participam da tomada de decisões e são influenciados por estas decisões.

2.2 PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA

O surgimento da governança como conceito-chave no domínio público é relativamente recente, embora as preocupações e princípios que ela abraça sejam antigos. No entanto, é evidente que as discussões envolvendo a governança no setor público aumentaram rapidamente nos últimos anos e vem fomentando a inclusão da participação da sociedade nas decisões, o que reforça ideais democratizantes na administração pública (DIAS e CARIO, 2014).

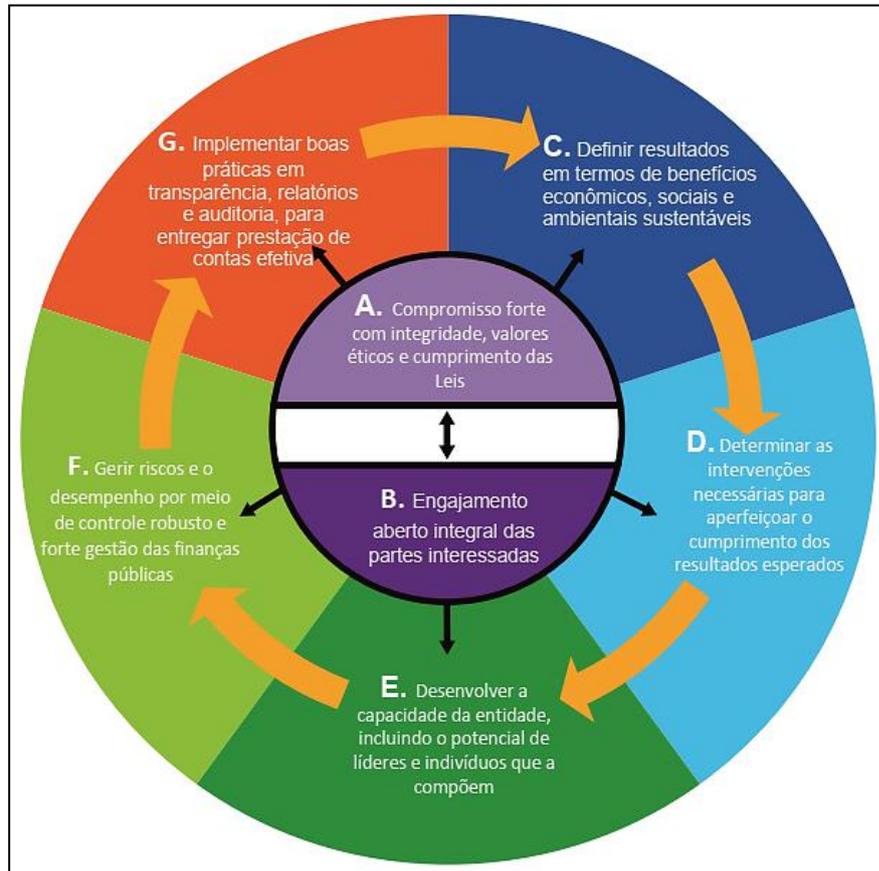
Os princípios de governança aplicam-se em qualquer categoria de organização e isso independe da sua natureza, seja ela privada ou pública. Se práticas de governança não podem ser aplicadas em qualquer tipo de ambiente o mesmo não ocorre com os princípios de boa governança. Os princípios são, portanto, o alicerce para o desenvolvimento da boa governança (IBGC, 2015).

A determinação de princípios ajuda a uniformizar a comunicação entre os gestores públicos e a sociedade, pois a partir desses princípios, o ato de informar os resultados da gestão pública para o usuário dos serviços públicos de forma concisa, objetiva e responsável é uma obrigação perante os meios de comunicação à disposição de todos (SALES, *et al.*, 2020). Os princípios de governança devem, portanto, dar enfoque aos meios que possibilitem a governança democrática e a boa governança.

A Figura 4 ilustra, segundo o IFAC, como os diversos princípios para boa governança no setor público se relacionam entre si. Os princípios A e B permeiam a implementação dos princípios C a G. A figura ainda demonstra que a boa governança é dinâmica, e que uma

entidade como um todo deve estar comprometida em melhorar a governança continuamente, através de um processo de avaliação e revisão.

Figura 4 - Relações entre os Princípios da Boa Governança no Setor Público



Fonte: (IFAC, 2014), tradução nossa.

O TCU (Brasil, 2020c) e o Decreto n.º 9.203/2017 (Brasil, 2017c) elencam princípios de governança para as organizações do setor público utilizarem como guia na sua atuação, buscando os resultados aspirados e fortalecendo a confiança da sociedade nessas. São eles a capacidade de resposta; integridade; transparência; equidade e participação; *accountability*; confiabilidade; e melhoria regulatória.

A seguir serão apresentados estes princípios de governança e outros sacramentados sob a ótica do setor público.

2.2.1 *Accountability* (prestação de contas e responsabilidade)

A prestação de contas advém da necessidade de que se apresentem justificativas de ações ou decisões, e ainda a responsabilização por estas. Na administração pública este conceito é essencial que seja aplicado, já que é próprio da democracia. Trata-se, assim, de um

conceito normativo, um dever do Estado democrático contemporâneo, mas ganhou relevância substancial. Matias-Pereira (2014, p. 85) apresenta como definição do termo *accountability* “o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição das políticas públicas”. Cita, também, que este tem origem no âmbito político-administrativo anglo-saxão.

Um governo é considerado mais *accountable* que outros quando os cidadãos têm mais possibilidades de avaliar se este está agindo no interesse da coletividade da sociedade e pode inquiri-lo. Assim, *accountability* só é garantido onde há uma sociedade mobilizada, direitos democráticos preservados e o controle efetivo de uma cidadania organizada. Portanto, depende da qualidade das relações entre o governo e os cidadãos, exigindo um alto estágio de desenvolvimento político e cidadania organizada. Uma sociedade com cidadania organizada pode exigir um melhor desempenho dos serviços públicos, o que abre as portas para o *accountability* (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Pinho e Sacramento (2009) discutem a tradução da palavra *accountability* ao longo de vinte anos e afirmam que no meio acadêmico brasileiro a palavra tem sido traduzida como “responsabilização”. Entretanto, buscando termos correlatos em dicionários os autores trazem que a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente “a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado” (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1347) . Os autores concluem então que não há um único termo para a tradução da palavra e é necessário se trabalhar de forma composta. Buscando uma síntese os autores definem o termo como sendo “a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva” (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1348) . Concluindo os autores consideram que estamos próximos de uma tradução do termo, mas muito distante de construirmos em nosso país uma verdadeira cultura *accountability*.

Apesar disto, *accountability* “trata-se de um conceito que entrou para o léxico da teoria política contemporânea e se tornou um princípio fundamental do ordenamento democrático” (FILGUEIRAS, 2011, p. 66) . É uma forma, institucionalizada, de se cobrar e requerer dos governantes as informações que não estão sendo passadas de forma transparente ao público. É também um processo que passa pela completa responsabilização dos agentes públicos o que exige uma atuação de instituições empoderadas que exerçam controle sobre outras instituições para que possam julgar, punir e responsabilizar estes agentes em nome do

interesse público (FILGUEIRAS, 2018). Entretanto, “ela também se realiza no dia a dia da atuação dos agentes e das organizações públicas” (ROCHA, 2011, p. 85).

Rocha (2011) indica ainda que *accountability* seria uma dupla obrigação, envolvendo os cidadãos e os escolhidos para governá-los. De um lado os cidadãos devem manter uma vigilância estreita sobre o poder concedido aos governantes escolhidos. De outro lado, os governantes devem sempre prestar contas de seus atos aos cidadãos que os escolheram. A *accountability* é essencial para a preservação da democracia, mas para que ela se realize é indispensável à participação do cidadão.

O TCU conceitua *accountability* como “a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades” (BRASIL, 2020c, p. 46). Cita que os agentes públicos devem assumir consequências de atos e omissões, prestando contas de sua atuação.

Ainda sobre o tema, o TCU diz que o *accountability* alude a uma obrigação em resposta aos cidadãos. Seria o compromisso daqueles em quem foram confiados recursos públicos em assumir as responsabilidades fiscal, gerencial e programática que lhe foram conferidas. Desta forma, consiste numa consequência direta e democrática da delegação de poder dada pelo povo aos governantes (BRASIL, 2020c).

Accountability é um aspecto necessário na administração pública, através do qual agentes públicos assumem compromisso sendo responsabilizados através de noções gerais de democracia e moralidade, bem como por regulamentos específicos. Agentes públicos eleitos e de carreira estão trabalhando diretamente para a população. Seus salários e benefícios são pagos por impostos. Sendo assim, eles são obrigados a atender às expectativas e permanecer responsáveis pelo trabalho que estão realizando perante a parte empoderante. No conceito de *accountability* cabe afirmar que este é um sistema de responsabilização contínuo dos agentes públicos em face dos atos e ações praticados em decorrência do poder que lhe são conferidos pela sociedade (ROCHA, 2011).

2.2.2 Compliance (Integridade)

As chances são de que o *compliance*, quando as pessoas e instituições agem de acordo com regras, políticas e/ou expectativas predefinidas, não esteja no topo da lista de prioridades para muitas instituições, especialmente as públicas. No entanto, talvez devesse se multiplicar

nos diversos setores da administração pública brasileira este princípio que aborda quase todos os aspectos da implementação de políticas públicas. *Compliance*, portanto, pode ser definido como a “conformidade no cumprimento de normas reguladoras, expressas nos estatutos sociais, nos regimentos internos e nas instituições legais do país” (BIZERRA, 2011, p. 33).

Este princípio é considerado de origem anglo-saxão, significando que as ações são realizadas de acordo com as normas para proteger instituições de riscos por meio de políticas e práticas éticas. “A expressão *Compliance* deriva do verbo inglês *to comply*, podendo ser considerado como o dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir” (SIMAS, 2018, p. 17). As origens deste princípio datam com o início da globalização, no século XX, quando o setor corporativo passou a se integrar devido às transações internacionais que se ampliaram. O documento que é considerado o marco oficial do tema, Relatório Cadbury⁸, é do ano de 1992. A partir disto, várias empresas começaram a criar departamentos internos próprios para *compliance* (FALEIROS JÚNIOR e MIGLIAVACCA, 2020).

No Brasil as normativas para a administração pública trazem os sistemas de *compliance* na terminologia de programas de integridade, onde os dois referem-se à conformidade com os requisitos e compromissos da organização. Logo, os programas de integridade se propõem a assegurar a conformidade com os princípios éticos (ética) e a observância das leis e normas aplicáveis (*compliance*) (VIEIRA e BARRETO, 2019).

A Portaria nº 57/2019 da CGU que orienta a estruturação de programas de integridade em instituições da administração pública traz como definição destes programas o “conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança” (BRASIL, 2019c). Já o Decreto nº 9.203, de 2017, que dispõe da política de governança da administração pública federal coloca a integridade, como uns dos princípios da governança pública e que os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional devem instituir programas de integridade (VIEIRA e BARRETO, 2019).

A integridade (*compliance*) é, portanto, uma estrutura que coordena ações para garanti-la que os agentes cumpram os princípios éticos, os procedimentos administrativos e as normas legais aplicáveis à organização. Este é um processo de caráter contínuo e envolve a determinação dos requisitos (éticos, administrativos e legais), o exame e atenuação dos riscos de não conformidade e a adoção de medidas preventivas e corretivas fundamentais (VIEIRA e BARRETO, 2019). As bases que devem fundamentar a integridade pública são um sistema de

⁸ O Relatório Cadbury foi uma publicação, do ano de 1992, com recomendações sobre as melhores práticas de governança corporativa para o Reino Unido.

integridade amplo e coeso; uma cultura de integridade pública; e a prestação de contas, a responsabilização e a transparência (BRASIL, 2018a; BRASIL, 2020c).

Os mecanismos de *compliance* são fixados para garantia do cumprimento integral das leis e normativas que regulam a tomada de decisão e o funcionamento de instituições públicas ou corporativas. O cumprimento das leis e regulamentos trouxeram novas expectativas ao meio empresarial, principalmente na concretização de novas expectativas em termos de eficiência das transações econômicas, ao adotar políticas legais e torná-las mais próximas da lei. “O alcance do tema foi se moldando com o passar do tempo, passando a não significar somente cumprir as leis, mas, em especial, cumprir a lei anticorrupção” (SOUZA, MACIEL-LIMA e LUPI, 2018, p. 12). Desta forma, se exige cada vez mais um comportamento ético das organizações, resultando na prevenção, na transparência, no cumprimento de leis, normas e condutas.

A finalidade do *compliance* é, portanto, a aplicação das normas legais, políticas e jurídicas, nas empresas privadas, órgãos ou instituições públicas. Tem também como objetivo evitar, detectar e resolver quaisquer desvios ou falhas que possam ocorrer, e usar isso como antídoto para problemas ou prejuízos (SOUZA, MACIEL-LIMA e LUPI, 2018). Logo, se satisfaz a necessidade e a importância de padrões éticos, legais e transparentes nas empresas e instituições.

Ao implementar o *compliance* de caráter público, a administração pública pode formular políticas preventivas que promovam organizações públicas eficazes. As políticas de *compliance* valorizam a postura ética e a eficácia dos serviços. Tais políticas são indispensáveis para o estabelecimento de uma estrutura responsável por uma formação dos gestores públicos e pela construção de hábitos de boa governança (SIMAS, 2018). Assegurar o cumprimento deste princípio no setor público visa, portanto, garantir a proteção da coisa pública e assegurar o cumprimento de normas e procedimentos.

Na administração pública o *compliance* garante que as políticas públicas e atos do Estado estejam consistentemente alinhados aos anseios da sociedade. Numa perspectiva da autorregulação preventiva se garante respeito às políticas de governança. Além disso o *compliance* é visto também como uma ferramenta de consenso (FALEIROS JÚNIOR e MIGLIAVACCA, 2020). “A aplicação do *Compliance* garante a sólida construção da empresa ou órgão público e seus servidores, onde caminhem de maneira harmônica e lícita” (SOUZA, MACIEL-LIMA e LUPI, 2018).

A administração pública brasileira é amparada por leis, princípios e pela Constituição Federal. Conforme consta em seu artigo 37, a constituição traz os princípios da legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que conduzem a administração pública (BRASIL, 1988). Eles têm por objetivo proteger a sociedade e capacitar seus gestores para o desempenho de suas funções de forma ética, legal e transparente, alcançando resultados positivos para toda a sociedade. *Compliance* é, nessa vertente, um guia para os administradores públicos, ligando suas funções e comportamentos às leis e aos princípios que devem ser seguidos (SOUZA, MACIEL-LIMA e LUPI, 2018).

O *compliance* não pretende resolver todos os problemas do desenvolvimento das instituições públicas ou privadas, mas propõe uma composição de políticas e procedimentos relacionados com os vários aspectos, devendo cada componente cumprir as suas obrigações e responsabilidades (SOUZA, MACIEL-LIMA e LUPI, 2018). A atenção dos gestores deveria estar voltada para a gestão do *Compliance* Público, fruto das políticas anticorrupção, nas quais as organizações têm deveres éticos e morais com a administração pública e desta forma, com o cidadão. O *compliance* tem por função que as organizações cumpram sua função social mantendo sua imagem e confiabilidade intactas, permitindo sua continuidade com honra e dignidade (SIMAS, 2018).

2.2.3 Participação Social

Ribeiro Filho e Valadares (2017) explicam que a distância entre o Estado e a sociedade está diminuindo, pois, a participação social vem aumentando com conseqüentemente demanda e fiscalização junto aos órgãos públicos. Esta participação se torna plena quando há uma relação entre governo e cidadãos que torne possível que a sociedade possa participar das tomadas de decisão, do monitoramento e avaliação das políticas públicas implementadas.

Uma política pública representa uma resposta promovida pelo Estado em reação à pressão social que busca resolver suas necessidades coletivas. Um governo que esteja focado em atender as expectativas dos cidadãos, realizando e implementando políticas públicas a partir do estabelecimento de relações eficazes e confiáveis entre cidadãos e instituições (ALMEIDA-SANTOS, *et al.*, 2018). Uma política pública deve resolver problemas com princípios de inclusão e participação. É a partir daí que as soluções precisam ser geradas, pois, quem conhece suas necessidades e problemas, certamente, pode indicar e participar da definição da solução.

A participação pode ser compreendida como uma ação realizada pelos cidadãos que promove o compartilhamento de poder com os agentes públicos que os governam. Está ligada

diretamente à discussão e a tomada de decisão frente aos interesses da comunidade (ROCHA, 2011).

A governança só é palpável se estiver correspondendo a um ganho democrático. Nessa direção, Offe (2009) registra que a efetividade da governança reside na sua estreita relação entre o contexto político e institucional da democracia, tendo como motor, a participação social.

A participação social, juntamente com mecanismos deliberativos, amplia e legitima o processo de governança. Cria, desta forma, uma percepção de maior equidade no processo de tomada de decisão frente ao desafio dos regimes democráticos. O aperfeiçoamento da democracia faz parte do processo pragmático de estabelecimento de um sistema participativo, que dificulta que o processo decisório abarque mais os interesses de grandes grupos e menos os interesses inclusivos da sociedade. A participação expande a abrangência da democracia e cria a ideia de maior justiça para os cidadãos (FILGUEIRAS, 2018).

O TCU traz a participação como um dos princípios de governança pública juntamente com a equidade. Entretanto, considera a participação social como aquela que é promovida “com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização” (BRASIL, 2020c, p. 239). Ela deve ser alcançada para que se estabeleça a estratégia que considera as necessidades das partes interessadas na tomada de decisão dos problemas públicos.

A participação social está ligada diretamente ao controle social. O controle social é cada vez mais indispensável como complemento ao controle institucional, realizado pelos órgãos governamentais, que objetivam a fiscalização dos recursos públicos. Somente a participação do cidadão na gestão pública, fiscalizando e monitorando ativamente a aplicação correta dos recursos públicos pode prevenir a corrupção, fortalecer a cidadania e contribuir para a gestão pública. A baixa participação social é apontada como umas das principais causas da lentidão para o acesso à informação se tornar efetivo, já que é preciso que confluem as práticas informacionais do Estado e da sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2013).

2.2.4 Transparência

A transparência como um princípio de governança pública ajuda na promoção de uma administração pública mais aberta à participação social em um momento em que se exigem mudanças no papel do Estado por parte dos destinatários e usuários dos serviços públicos. Este novo contexto “está impondo aos governantes e aos gestores, além da adoção de ações

inovadoras na gestão, uma elevação da transparência pública” (MATIAS-PEREIRA, 2013, p. 5). Além disso, aumenta a confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas. Tornados acessíveis de forma proativa aos cidadãos, dados e informações públicas vão ajudar a pôr fim em uma cultura de segredo e normalizar uma cultura do acesso (ZORZAL e RODRIGUES, 2016).

Assim como a governança pública o princípio da transparência apresenta diversas definições. O termo ganhou evidência na década de 1960 quando utilizado para tratar o problema da transparência em macroeconomia, mas ganhou notoriedade nas últimas décadas como boa prática de governança corporativa. Na administração pública, ganhou relevância na década de 1970 quando se tornou valor essencial para governos da América do Norte e Europa ocidental (ZORZAL e RODRIGUES, 2016).

Segundo Marques (2007) o International Federation of Accountants (IFAC) expõe que a transparência é caracterizada como sendo mais que processos ou estruturas. A transparência deve ser uma crença, uma atitude entre funcionários públicos, políticos, cidadãos e demais *stakeholders* e, assim, a informação não deve ser detida por qualquer um destes, mas exposta já que ela é um recurso público que deve estar acessível a todos.

Para Filgueiras (2018, p. 81) a transparência “refere-se à maior disponibilidade de informações, com as quais o público pode julgar o valor adicionado pelas capacidades estatais de implementação de políticas e serviços”. Neste sentido, o autor classifica que a informação é indispensável para se obter uma governança democrática, fazendo com que possa haver um processo decisório mais aberto, englobando os diferentes interessados.

A transparência é essencial ao aprofundamento e consolidação da democracia, dado que possibilita ao cidadão participar ativamente do planejamento governamental e acompanhar a execução das políticas públicas. Transparência, desse modo, significa que os cidadãos têm o direito inerente de conhecer a verdade sobre questões públicas e o governo deve garantir que este direito seja cumprido. “O conceito de transparência, por conseguinte, tem se tornado uma espécie de lugar comum na política contemporânea, estando presente no discurso político como uma verdade irrefutável” (FILGUEIRAS, 2011, p. 66).

O TCU classifica a transparência como a “possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil” (BRASIL, 2020c, p. 45) . Informando, ainda, que uma adequada transparência produz um clima de confiança nas relações de órgãos e entidades, tanto internamente quanto externamente. Considerada como essencial para o aprofundamento e

consolidação da democracia, a transparência permite ao cidadão a ativa participação no planejamento, acompanhamento e execução das políticas públicas (BRASIL, 2014b).

Zorzal e Rodrigues (2016), citando Michener e Bersch (2011) diz que a transparência deve estar centrada em duas dimensões: visibilidade e *inferabilidade*. Para ter visibilidade a informação deve ser facilmente localizada e ser completa. Para ter *inferabilidade* a informação deve ser útil, de qualidade, clara, verificável e com credibilidade. As duas dimensões são, portanto, condições necessárias para a transparência e quando uma delas não é atingida o princípio de transparência se torna falho.

No Brasil, o marco que definiu a transparência na administração pública como agenda política do país ocorreu no período da elaboração da Constituição de 1988 em meio ao debate sobre a relevância do controle social. O avanço da transparência no país vem ocorrendo com o fortalecimento dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e municípios; Controladoria-Geral da União; Comissão de Ética Pública; usos de tecnologias como portal da transparência; normas legais e institucionais de transparência; entre outros. Entretanto, há uma lentidão e uma desarticulação entre os níveis governamentais para tornar efetivas suas ações para promoção da transparência pública (MATIAS-PEREIRA, 2013).

Compreende-se que o acesso à informação e a promoção da transparência é primordial para o avanço da qualidade da gestão pública, o fortalecimento da democracia e o controle social. Ao cidadão ter acesso à informação torna possível e estimula uma participação efetiva no exercício da cidadania e democracia da gestão pública nacional (MATIAS-PEREIRA, 2013).

2.2.5 Fairness (Equidade)

Para Martins (2020, p. 21) na governança corporativa equidade é “caracterizada pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*)”. Segundo a autora, a legislação nacional e principal deste princípio seria o artigo 5º da Constituição Federal, com a seguinte passagem: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes” (BRASIL, 1988).

Para Linczuk et al. (2012) a equidade nada mais seria que o que o exercício do princípio da impessoalidade que está presente no artigo 37 da Constituição Federal, onde estão os princípios em que a Administração Pública deve se guiar. O princípio da equidade,

para os autores, encontra-se presente ainda no artigo 5º da Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988) . Na administração pública, a aplicação da equidade tem êxito em abolir práticas patrimonialistas, já que garante o bem-estar social e a diferenciação dos desiguais na busca de condições de igualdade social (LINCZUK, 2012) . Todos os cidadãos, portanto, devem ser considerados em um mesmo patamar na gestão da coisa pública, assim como para receber políticas públicas e programas do Estado.

Para o TCU em seu Referencial Básico de Governança, a promoção da equidade é feita se garantindo “as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis - liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros -, políticos e sociais - saúde, educação, moradia, segurança” (BRASIL, 2014c, p. 34).

A equidade é caracterizada como sendo o senso de justiça na governança corporativa, sendo totalmente adequado para aplicação na administração pública. É necessário um tratamento justo entre todos os *stakeholders*, não se aceitando quaisquer atitudes ou políticas discriminatórias (IBGC, 2015; OLIVEIRA e PISA, 2015). Desta forma, na administração pública a equidade é quando se garante, de forma justa e isonômica, que todos tenham acesso aos mesmos direitos sociais como cidadãos.

2.2.6 Capacidade de Resposta

Em um governo democrático, o funcionamento da máquina governamental deve ser transparente. Significa que um cidadão, por exemplo, pode questionar se uma decisão foi tomada com base em normas e procedimentos prescritos. Para o atendimento a uma necessidade como esta é necessária uma capacidade de resposta eficiente e eficaz de uma instituição pública.

Para o TCU capacidade de resposta se materializa como “a capacidade de responder de forma eficiente e eficaz às necessidades das partes interessadas” (BRASIL, 2020c, p. 44). Já segundo o Guia da Política de Governança Pública, capacidade de respostas vai além da competência de se atender de forma eficiente e eficaz as necessidades dos cidadãos e representa também uma instituição pública se antever a interesses e aspirações. É necessário, portanto, que agentes públicos passem a atuar além do mero cumprimento de ordens e sejam proativos e reafirmem seu compromisso de servir cidadãos (BRASIL, 2018a).

Este é um dos princípios, juntamente com a prestação de contas, que a ONU em publicação⁹ sobre governança pública classifica como fundamentais para viabilizar o desenvolvimento de um país. O Guia da Política de Governança Pública chega a classificá-lo como talvez o mais importante de todos e que poucos países ainda o definem como padrão de conduta para prestação de serviços públicos (BRASIL, 2018a).

Em 2017, a partir do Decreto n.º 9.203 o Brasil incluiu a capacidade de resposta como um de seus princípios de governança pública. Para se implementar esse princípio o Decreto prevê duas diretrizes a serem seguidas pelas instituições públicas: i) direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e as mudanças de prioridades; e ii) promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico (BRASIL, 2017c).

A primeira diretriz é parte fundamental já que promove o interesse público e prega a importância das organizações se precederem frente às necessidades futuras da sociedade, buscando-se a superação de limitações orçamentárias. Já a segunda indica a importância de se ter práticas e iniciativas para modernização da administração pública que racionalizem sua atuação.

O princípio da capacidade de resposta envolve a colaboração entre entes estatais, não estatais e sociedade civil e depende assim para sua efetividade do princípio da participação. O foco do princípio da capacidade de resposta é a satisfação das expectativas de todas as partes interessadas, estimulando os agentes públicos a prestarem serviços públicos com qualidade e rapidez, levando-se em conta a disponibilidade limitada de recursos (BRASIL, 2020c). Se antepor às necessidades dos cidadãos é essencial, pois a celeridade de mudanças exigidas por estes não é compatível por serviços públicos sem abertura à inovação (BRASIL, 2018a).

2.2.7 Confiabilidade

É obrigação dos governos a minimização da incerteza no ambiente econômico, social e político. Estes precisam estar preparados para reagir rapidamente ao acontecimento de crises. Confiabilidade é, logo, a capacidade das organizações públicas de reduzir as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político (BRASIL, 2018a; BRASIL, 2020c).

⁹ A publicação a que se refere Guia da Política de Governança Pública é o *World Public Sector Report*, ano 2015, da ONU analisa as características mais marcantes da governança pública para permitir o crescimento econômico inclusivo, a justiça social e a sustentabilidade ambiental.

Uma instituição para ser considerada de atuação confiável perante a sociedade deve transmitir segurança e atuar através da manutenção rigorosa de seus objetivos e diretrizes definidos anteriormente. As suas ações devem ser no sentido da consolidação da sua missão institucional. Para isso, as instituições devem ofertar serviços que atendam às expectativas dos usuários e atuar dentro do que seus valores pré-definiram em respeito ao compromisso com interesse público e a integridade (BRASIL, 2018a; BRASIL, 2020c).

A confiabilidade está ligada a uma interlocução com a sociedade, para que fique acordado previamente que o cumprimento das diretrizes estratégicas e das ações prioritárias são resultantes de discussões antecipadamente negociadas com a população. É necessário que para a sociedade fique ressaltado, claramente, quais são os objetivos procurados e os riscos para atingi-los, criando-se uma relação de confiança, baseada no diálogo aberto e honesto (BRASIL, 2018a).

É basilar para que as instituições tenham confiabilidade e possam ter interlocução com a sociedade que o planejamento seja de longo prazo e a gestão de riscos seja implementada. Desta forma, as instituições devem lidar bem com as incertezas para serem mais confiáveis em um processo não só de antecipação e avaliação das necessidades e prioridades dos cidadãos, mas também de articulação com outros entes de atuação governamental. Um processo de articulação e coordenação é essencial porque não há espaço para isolamento de instituições na governança pública (BRASIL, 2018a).

Cabe afirmar que, considerando a participação democrática que se exige, este é um princípio muito importante, pois ele depende diretamente da participação da sociedade para se legitimar.

2.2.8 Melhoria regulatória

Segundo o Guia da Política de Governança Pública, a melhoria regulatória é um princípio já incorporado em diversos países que pode ser definido como o “desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas” (BRASIL, 2018a, p. 47) . Ele não se caracteriza apenas pela regulação econômica por agências reguladoras (BRASIL, 2018a; BRASIL, 2020c).

Este princípio preconiza que o processo de estruturação de normas seja reformulado no sentido de que se diminuam custos compulsórios criados para a sociedade. O processo deve garantir regulações com apenas o necessário para alcance de objetivos, levando-se em

conta uma lógica minimalista. Devem-se evitar regulações com problemas que envolvam, por exemplo, normas ambíguas, texto anticonstitucional e outras contradições (BRASIL, 2018a).

As diretrizes desse princípio implicam que as instituições públicas devem: i) avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; ii) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; e iii) editar e revisar atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente (BRASIL, 2018a).

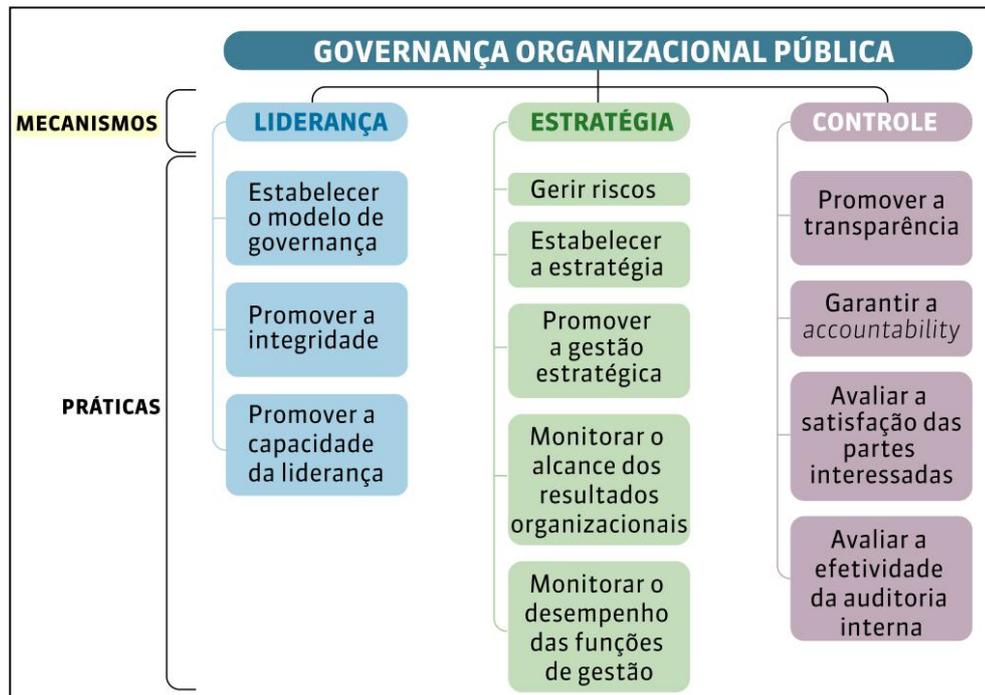
A criação de políticas regulatórias, como as políticas públicas, deve ser fundamentada na utilização de evidências. A tomada de decisão a partir de uma normativa de política pública deve, portanto, ter o respaldo das evidências que foram a base para a construção desta regulação. A utilização de evidências deve ser empregada em regulações que envolvam ou não a alocação de recursos públicos (BRASIL, 2018a).

Baseada em evidências e redigida de maneira simples, uma regulação de uma política pública direcionada tem maior possibilidade de ser implementada de modo mais adequado e atingir seus objetivos, sejam eles econômicos, sociais ou ambientais. Como fontes para orientação de boas práticas regulatórias pode-se destacar o Decreto nº 9.191/2017 (BRASIL, 2017b) e o “Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório” da Presidência da República (BRASIL, 2018a).

2.3 MECANISMOS E PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Nesta sessão são apresentados as práticas e os mecanismos de governança pública estabelecidas pelo TCU e que são utilizadas na análise de seus levantamentos de governança pública em órgãos e entidades jurisdicionados. Os mecanismos são Liderança, Estratégia e Controle. Estes mecanismos e práticas devem estar presentes na administração pública para a garantia da boa governança. A Figura 5 faz a representação do conjunto de práticas de governança organizacional pública consideradas, atualmente, aplicáveis a quaisquer organizações públicas ou entes jurisdicionados ao TCU.

Figura 5 - Práticas relacionadas aos mecanismos de governança pública



Fonte: Referencial Básico de Governança Organizacional (BRASIL, 2020a)

Cada mecanismo de governança deve estar associado a um conjunto de práticas de governança que contribua para que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados, ou seja, para que se alcance o objetivo organizacional.

A seguir, é apresentado a caracterização e a fundamentação de cada mecanismo de governança pública e suas práticas a partir do Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU.

2.3.1 Liderança e suas práticas

A liderança é um elemento crucial e compreende um conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental, exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança. Estas condições mínimas são pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas, ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho (BRASIL, 2014c; BRASIL, 2020c).

Membros da liderança devem, para cumprir seus papéis e responsabilidades, ter competências apropriadas. Estas competências são conhecimentos habilidades e atitudes adequadas aos objetivos da instituição. Para que se desenvolvam tais competências nos líderes é necessário não apenas critérios de seleção, mas ainda que haja oportunidades de progresso

durante o exercício de mandatos nas organizações. Avaliações regulares de desempenho devem estar presentes nas metas organizacionais (BRASIL, 2020c).

O compromisso dos mais altos níveis políticos e administrativos do setor público é essencial para o sucesso no desenvolvimento e implementação dos valores, estratégias, políticas e processos necessários para uma boa gestão e melhoria dos resultados entregues à sociedade. Os líderes são coletivamente responsáveis pelo estabelecimento de objetivos e atividades organizacionais, alinhados com as partes interessadas, estruturas e processos adequados para a governança efetiva. Liderança é considerada, no referencial de governança do TCU, como sinônimo de instâncias internas de governança, incorporando os conselhos ou colegiados superiores e a alta administração da organização. Devem promover ainda uma cultura de ética e integridade nas ações institucionais de gestores e colaboradores (BRASIL, 2020c)

É essencial mobilizar os conhecimentos, capacidades e atitudes dos líderes para otimizar os resultados da organização. Para isso, boas práticas recomendam que altos membros administrativos devem ter as capacidades necessárias para o exercício da posição. Assim, a responsabilidade final por resultados produzidos sempre permanece atrelado à alta administração mesmo que esta seja apenas a autoridade delegante de poder (BRASIL, 2014c).

Na 2ª edição do Referencial de Governança esse mecanismo era constituído pelas seguintes práticas: a) Estabelecer o modelo de governança da organização; b) Gerir o desempenho da alta administração; e c) Zelar por princípios de ética e conduta. O levantamento de governança aplicado em órgãos e entidades da administração pública do ano de 2018 foi baseado neste referencial do ano de 2014 (BRASIL, 2014c) . No Quadro 6, a seguir, traz as questões relacionadas às práticas do mecanismo Liderança.

Quadro 6 - Práticas e questões do mecanismo Liderança do Levantamento de Governança Pública do TCU

Mecanismo 1100. Liderança	
Práticas	Questões
1110. Estabelecer o modelo de governança da organização	1111. A estrutura interna de governança da organização está definida.
	1112. Há segregação de funções para tomada de decisões críticas.
1120. Gerir o desempenho da alta administração.	1121. A seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos.
	1122. O desempenho de membros da alta administração é avaliado.
1120. Gerir o desempenho da alta administração.	1121. A seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos.
	1122. O desempenho de membros da alta administração é avaliado.
1130. Zelar por princípios de ética e conduta.	1131. Código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior da organização está estabelecido.
	1132. Código de ética e de conduta aplicável aos membros da alta administração da organização está estabelecido.
	1133. Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro de conselho ou colegiado superior, são identificados e tratados.
	1134. Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro da alta administração, são identificados e tratados.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em (BRASIL, 2018c).

Na atualização do Referencial, edição 3.0, publicada no ano de 2020, as práticas ficaram um pouco diferentes daquelas apresentadas na edição 2.0 do referencial do ano de 2014. As atualizações são decorrentes da evolução da literatura, de normas e ainda da publicação de outros referenciais do TCU. Com isso, as práticas do mecanismo passaram a ter a seguinte composição: a) Estabelecer um modelo de governança; b) Promover a integridade; e c) Promover a capacidade da liderança (BRASIL, 2020c).

Líderes são responsáveis por realizar o processo de determinar a estratégia necessária para uma boa governança. O mecanismo de estratégia será trabalhado no item seguinte.

2.3.2 Estratégia e suas práticas

O mecanismo Estratégia está relacionado ao conjunto de práticas que permitem que os líderes façam a condução do processo de estabelecimento da estratégia necessária para uma boa gestão. As práticas de Estratégia envolvem pontos como escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas (BRASIL, 2014c).

É fundamental que sejam traçados objetivos e estratégias de atuação das organizações públicas já que estas têm sua existência para produzir políticas públicas, bens e serviços para aumentar o bem-estar social e as oportunidades dos cidadãos. A liderança deve assim avaliar periodicamente a adequação da estratégia medindo o desempenho organizacional em relação aos ambientes interno e externo. Deve, portanto, promover a revisão da estratégia quando se fizer necessário (BRASIL, 2020c).

Para o TCU (2020c) é imperativo a formulação de uma estratégia que se comunica e se estende com outras unidades organizacionais de modo a transformar os objetivos estratégicos em indicadores e metas para as áreas responsáveis pela sua execução. É essencial para se alcançar uma boa estratégia monitorar e avaliar a sua implementação que deve ser executada pela liderança da organização (BRASIL, 2020c).

No Referencial Básico de Governança, versão 2.0, esse mecanismo é formado pelas seguintes três práticas: a) Gerir os riscos da organização; b) Estabelecer a estratégia da organização; e, c) Promover a gestão estratégica. No Quadro 7 são exibidas estas práticas de governança do mecanismo estratégia e as questões ligadas a elas.

Quadro 7 - Práticas e questões do mecanismo Estratégia do Levantamento de Governança Pública do TCU

Mecanismo 2100. Estratégia	
Práticas	Questões
2110. Gerir os riscos da organização.	2111. O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido.
	2112. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos.
	2113. Controles detectivos de possíveis situações de fraude e corrupção estão estabelecidos.
2120. Estabelecer a estratégia da organização	2121. O modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido.
	2122. A estratégia da organização está definida.
	2123. Os principais processos estão identificados e mapeados.
	2124. As demandas das partes interessadas estão identificadas, mapeadas e priorizadas.
2130. Promover a gestão estratégica	2131. A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos.
	2132. A alta administração monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos.
	2133. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas.
2130. Promover a gestão estratégica	2134. A alta administração monitora o desempenho da gestão de pessoas.
	2135. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação.
2130. Promover a gestão estratégica	2136. A alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação.
	2137. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações.
	2138. A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em (BRASIL, 2018c).

No Referencial Básico de Governança Organizacional, versão 3.0, a atualização das práticas de governança ligadas ao mecanismo Estratégia ficou da seguinte forma: a) Gerir riscos; b) Estabelecer a estratégia; c) Promover a gestão estratégica; d) Monitorar o alcance dos resultados organizacionais; e, e) Monitorar o desempenho das funções de gestão (BRASIL, 2020c).

Para que os processos do mecanismo estratégia sejam executados é necessário haver avaliação e tratamento dos riscos. De tal modo é conveniente o estabelecimento de controles (BRASIL, 2014c).

2.3.3 Controle, *Accountability* e suas práticas

Na versão 2.0 do Referencial Básico de Governança, *Accountability* era considerado um dos mecanismos de governança pública na aplicação dos levantamentos de governança (BRASIL, 2018d). Na versão 3.0, do ano de 2020, do referido referencial o terceiro mecanismo de governança pública é apresentado como sendo o Controle. Portanto, apresentam-se aqui, conjuntamente, as definições e práticas para os dois termos. *Accountability* foi utilizado pelo TCU no levantamento de governança pública do ano de 2018 com resultados já divulgados. Já Controle, como mecanismo, foi utilizado no levantamento que foi aplicado neste ano de 2021.

O mecanismo *Accountability* dá transparência e presta contas tanto dos resultados alcançados quanto do bom uso dos recursos. De tal modo que *accountability* é conceituado como o conjunto de processos para selecionar, organizar e disponibilizar essas informações às partes interessadas. Prestar contas, neste caso, não se restringe apenas a apresentar o desempenho econômico, mas complementar identificando todos os fatores que orientam a ação gerencial e cria um valor para a organização (BRASIL, 2018f).

Esse mecanismo é formado por apenas duas práticas: a) Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas; e b) Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna. No Quadro 8 são apresentadas as questões relativas ao mecanismo *accountability* que se contempladas tornam efetivo o cumprimento deste mecanismo pela administração pública.

Quadro 8 - Práticas e questões do mecanismo *Accountability* do Levantamento de Governança Pública do TCU

Mecanismo 3100. <i>Accountability</i>	
Práticas	Questões
3110. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas.	3111. O modelo de transparência está estabelecido.
	3112. O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido.
	3113. O modelo de responsabilização está estabelecido.
	3114. O canal de denúncias e representações está estabelecido.
	3115. A organização publica conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos.
3120. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna.	3121. A organização definiu o estatuto da auditoria interna.
	3122. A organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna. (tipo A)
	3123. A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança.
	3124. A organização avalia o desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em (BRASIL, 2018c).

Accountability nesta nova versão do referencial, 3.0, é colocado como uma prática do mecanismo Controle. Aparece agora como uma prática descrita como “garantir o *accountability*”.

O mecanismo Controle é a presença de práticas de transparência e prestação de contas eficazes que permitem a sociedade verificar se os recursos públicos estão sendo bem empregados e as metas estão sendo atingidas. As organizações do setor público em resposta aos cidadãos, que delegaram ao setor público a gestão dos recursos públicos para alcance de resultados, devem administrar os mesmos de forma ética com respeito e cumprimento de diretrizes e normas (BRASIL, 2020c).

Como instrumento essencial para proteger as organizações públicas na entrega de bens, serviços e políticas públicas aos cidadãos, a auditoria interna é considerada um instrumento essencial. Auditoria interna é fundamental para o mecanismo Controle se fazendo presente em suas práticas. As práticas do mecanismo Controle são as seguintes: a) Promover a

transparência; b) Garantir a *accountability*; c) Avaliar a satisfação das partes interessadas; e d) Avaliar a efetividade da auditoria interna (BRASIL, 2020c).

A governança do setor público, segundo o TCU (2020c) , inclui, essencialmente, mecanismos de liderança, estratégia e controle estabelecidos para avaliar, orientar e supervisionar o desempenho da gestão para implementar políticas públicas e proporcionar benefícios à sociedade. É necessário que esses mecanismos estejam presentes na administração pública brasileira assim como todos que possibilitem um avanço e melhoria da governança e da gestão pública.

2.4 A GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No Brasil, a governança pública tem desempenhado um papel importante na gestão dos recursos públicos, gerando diversas discussões sobre seus mecanismos e suas práticas. Mas as boas práticas de governança no setor público vão além das normas e princípios o que tem originado um impacto positivo nas instituições e na sociedade. A governança está presente nas esferas da administração pública brasileira e é resultado da aplicação de modelos de gestão do setor privado em organizações públicas (GIRARDI e OLIVEIRA, 2019; MARQUES, *et al.*, 2020).

A população brasileira, nos últimos anos, tem buscado exigir que as organizações públicas façam uso adequado de recursos financeiros, convertendo-os em serviços públicos de qualidade. Assim, procuram que sejam apresentados e comprovados resultados de desempenho, de transparência e de responsabilização de gestores pelas ações que executam (ALMEIDA-SANTOS, *et al.*, 2018).

Para Matias-Pereira (2013) , não se pode deixar de levar em consideração as rápidas mudanças que vem acontecendo na sociedade, onde um nível maior de cidadania tem exigido uma administração pública que garanta os direitos constitucionais dos cidadãos. O autor ainda afirma que a gestão pública brasileira ainda está em um estágio longe do ideal de conseguir estruturar um modelo de governança pública consolidado.

Portanto, há a expectativa que a administração pública cumpra os princípios presentes na Constituição Federal, quais sejam: da impessoalidade, da legitimidade, da publicidade e da eficiência (BRASIL, 1988) . Isto implica em mudanças na administração pública brasileira, que deverá promover a boa governança com a consolidação das relações com a sociedade civil. Para Almeida-Santos *et al.* (2018) existe uma relação direta entre a confiança da

população no governo e indicadores de governança pública. Nas palavras de Alves (2011, p. 235).

[...] o conceito de governança pública não se restringe aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado e tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho do Estado, é preferível que se adote para o termo governança aplicado ao setor público a seguinte definição: capacidade de implementação de políticas públicas voltadas à consecução e à otimização da gestão, à adoção de métodos de avaliação, controle, e responsabilização, à prevenção de riscos e à correção de desvios, visando a promover a eficiência, a eficácia e a transparência institucionais e a participação e o bem-estar da sociedade. Em linhas gerais, a governança relacionada ao setor público representa a capacidade de gestão de modo idôneo, transparente, responsável, econômico e participativo, com vistas à promoção do bem comum. Pode-se concluir, então, que as reformas gerenciais visaram, em última análise, adotar a Administração Pública de boa governança.

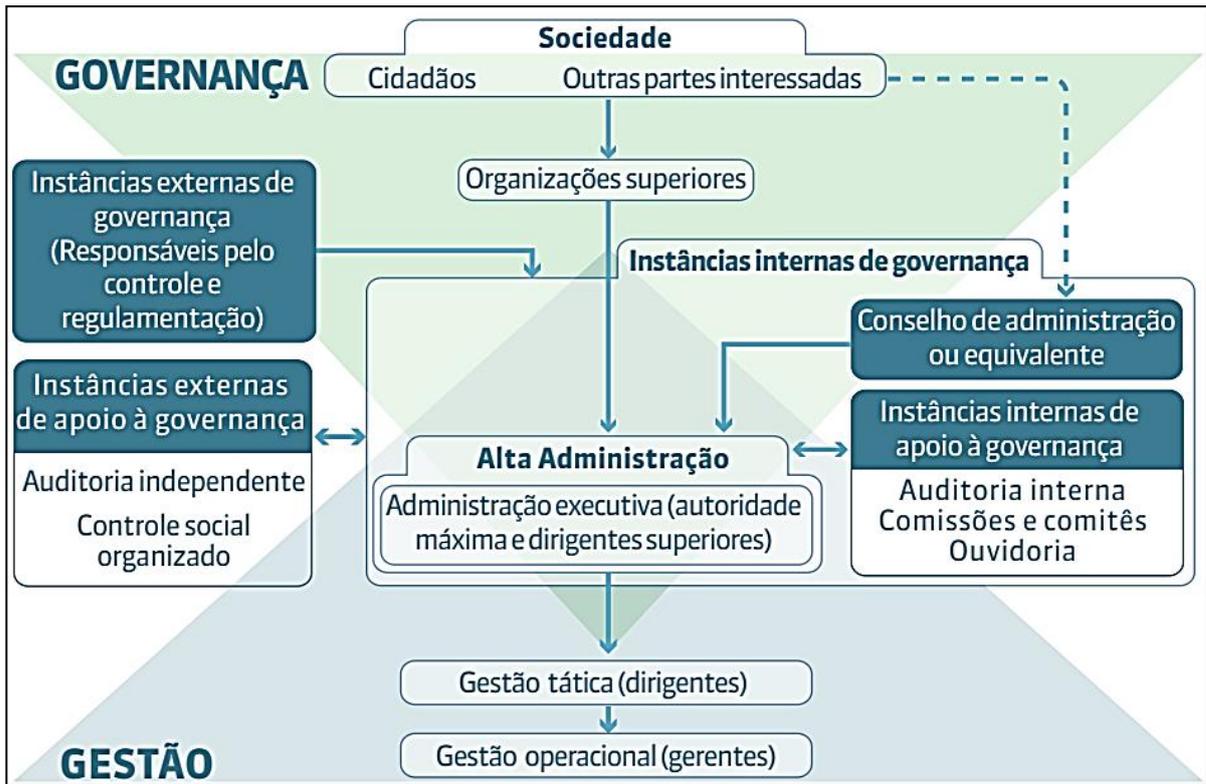
Nesse rumo, a governança pública é entendida por Santos e Rover (2019) como influenciadora de processos sociais em uma rede de políticas públicas de muitos outros atores ou ainda, em outras palavras, como a forma em que as partes interessadas interagem a fim de influenciar e participar das políticas públicas. Portanto, a aplicação dos princípios de governança pública na construção de políticas públicas envolve o rompimento de um regime vertical de relacionamento entre estado e sociedade, para substituí-lo por uma relação horizontal. Dessa forma:

[...] a boa governança implica que todos os segmentos da sociedade local estejam representados e possam participar da gestão. Para isso, é preciso que haja: governo aberto, transparente e com canais de participação permanente para interação com o cidadão; respeito a um código de conduta ética, como exemplo, para motivar a própria administração; e prática da responsabilidade fiscal. (OLIVEIRA, PISA e AUGUSTINHO, 2016, p. 148-149)

Benini (2016) , por sua vez, relaciona a governança no setor público com a implementação socialmente responsável das políticas públicas. Trata-se de um termo mais inclusivo para que o governo busque ampliar a relação entre sociedade, Estado, mercado, lei, instituições, política e ações governamentais. A governança inclui, assim, o estabelecimento de um sistema de regras, padrões e comportamentos que refletem os valores e crenças das pessoas sujeitas a essa estrutura normativa.

O sistema de Governança no setor público é resultado da organização e interação de diversos atores em um sistema que envolve as estruturas administrativas, processos de trabalho, instrumentos, fluxos de informações e as partes envolvidas, direta e indiretamente na organização (BRASIL, 2020c) . Na Figura 6 está representada a estrutura do sistema de governança em organizações públicas proposto pelo TCU.

Figura 6 - Estrutura do sistema de governança em organizações públicas, segundo o TCU



Fonte: Referencial básico de governança organizacional (BRASIL, 2020c).

Conforme o TCU (BRASIL, 2020c) o sistema simplificado de governança em organizações públicas, representado na Figura 6, foi inspirado no modelo do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015). O TCU deixa claro neste sistema que governança não é o mesmo que gestão, e que enquanto a governança tem uma função direcionadora, a gestão tem uma função realizadora. Assim sendo, a governança monitora, supervisiona e realiza avaliação da atuação da gestão para que sejam atendidas as necessidades e anseios da sociedade. E a gestão, de forma integrada, é responsável por planejar as diretrizes estabelecidas, executar planos, e controlar riscos e indicadores através da administração de recursos e poderes (BRASIL, 2014c; BRASIL, 2020c). O sistema de governança das organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU é composto de quatro diferentes instâncias: instâncias externas de governança, instâncias externas de apoio à governança, instâncias internas de governança, instâncias internas de apoio à governança. As instâncias de governança pública devem adotar um conjunto de práticas de forma a alcançar a boa governança e atingir legitimamente os resultados esperados pela sociedade. As instâncias e suas funções são apresentadas no Quadro 9 a seguir:

Quadro 9 - Instâncias de governança e seus papéis, segundo o TCU

Instância de governança	Função	Vinculação	Exemplos
Instâncias externas de governança	fiscalização, controle e regulação, desempenhando importante papel para promoção da governança das organizações públicas.	autônomas e independentes. Não se vinculam às organizações.	Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União e os conselhos
Instâncias externas de apoio à governança	avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança, sejam elas internas ou externas.	autônomas e independentes.	Auditorias independentes e o controle social organizado.
Instâncias internas de governança	definir ou avaliar a estratégia e as políticas internas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho e ainda, por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal e agente.	vinculadas à organização.	Conselhos de administração ou equivalentes e a alta administração.
Instâncias internas de apoio à governança	realizar a comunicação entre as partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas que avaliam os processos de governança e de gestão de riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração.	vinculadas à organização.	Ouvidoria, auditoria interna, conselho fiscal, comissões e os comitês.

Fonte: adaptado do Referencial Básico de Governança Organizacional (BRASIL, 2020c, p. 40).

Estas instâncias de governança que se constituem em estruturas administrativas para o apoio do funcionamento do sistema de governança constam no Referencial Básico de Governança Organizacional. São responsáveis pelas atividades de avaliação, direção e monitoramento. Elas monitoram se as partes interessadas estão sendo atendidas e decidem quais as correções devem ser realizadas (BRASIL, 2020c).

Segundo o TCU, o incremento de legislação de governança na administração pública do país vem de muitos atos sancionados que integram importantes normativos setoriais ou federais que se alinham a uma visão de melhoria da governança pública (BRASIL, 2020c).

2.4.1 Legislação de governança nas instituições públicas brasileiras

Vieira e Barreto (2019) apresentam que no Brasil o tema da governança pública foi discutido apenas a partir do ano de 1995, quando figurou no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), sendo definido como a capacidade do Estado em implementar as políticas públicas de forma eficiente. A reforma do Estado era considerada imprescindível com intuito de aumentar a sua governança (ZORZAL e RODRIGUES, 2016).

Conforme Zorzal (2015) o Brasil, até recentemente, necessitava de um código de governança para o setor público. No entanto entre os anos de 2013 e 2014, o TCU produziu e

publicou três importantes documentos tratando sobre a governança pública, que foram: a 1ª e a 2ª versões do “Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração Pública” (BRASIL, 2013; BRASIL, 2014e), o “Referencial para avaliação de governança em políticas públicas” (BRASIL, 2014f) e os “10 passos para a boa governança” (BRASIL, 2014b) . Nas duas primeiras publicações está presente uma extensa pesquisa bibliográfica que inclui uma significativa base teórica, dentre eles, referenciais internacionais. A intenção é conhecer melhor a situação da governança da área pública e incentivar as organizações do setor público adotarem, de forma evolutiva, as boas práticas de governança (BRASIL, 2020c).

O primeiro documento, Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, tem por objetivo reunir e organizar boas práticas de governança pública que, se bem observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas. Inclui os mecanismos de liderança, estratégia e controle implementados para avaliar, direcionar e monitorar o desempenho da administração. Este documento vem para servir de referência para a execução de ações de controle interno e externo sobre governança no setor público. Para as instituições que desejassem promover melhorias em seu sistema de governança o referencial serviu de modelo para autoavaliação. No ano de 2014 o referencial serviu como base para Levantamento do Panorama de Governança Pública em âmbito nacional, onde 8.190 organizações públicas e outros entes jurisdicionado ao TCU participaram da autoavaliação. Esse foi o primeiro levantamento realizado pelo TCU com perspectiva de levantar o perfil de governança de entidades públicas (BRASIL, 2014c; BRASIL, 2020c).

Nos anos seguintes, o referencial do ano de 2014 continuou sendo utilizado como orientador da política de governança de mais de 500 organizações jurisdicionadas ao TCU. Os indicadores produzidos a partir disto serviram para indicar os problemas de governança nas organizações públicas e identificaram o panorama para definição de objetivos e estruturação de melhorias e identificação de boas práticas a serem adotadas. Ainda serviu de inspiração para o Decreto n.º 9.203/2017 (BRASIL, 2017c) , que criou a política de governança da administração pública federal, e a Lei 13.971/2019 (BRASIL, 2019a), que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.

Em 2021, o TCU atualizou o documento e sua denominação passou a ser “Referencial básico de governança organizacional: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU”. Segundo o Tribunal a partir do conhecimento dos diagnósticos realizados e da revisão da literatura internacional recente publicada em organismos como a

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas (ONU) se realizou a revisão do referencial. Com isso, o TCU espera disponibilizar orientações mais atualizadas sobre a governança pública reforçando a adoção com as melhores práticas para aperfeiçoar o desempenho nas organizações públicas (BRASIL, 2020c).

No segundo documento, denominado “Referencial para avaliação de governança em políticas públicas”, lançado em 2014, a proposta do TCU foi de orientar as ações de controle externo e controle interno, com vistas a ajudar a criar um ambiente mais seguro e favorável, para que as políticas públicas possam transformar efetivamente os resultados e atender às expectativas da sociedade (BRASIL, 2014f).

Já o terceiro documento, “10 passos para a boa governança” (2014b), se propõe a ser mais didático e prático e trazem os 10 passos para o que o órgão entende como boa governança. Segundo este documento, os 10 passos a serem seguidos pelo setor são, resumidamente, os seguintes: 1 - Escolha líderes competentes e avalie seu desempenho; 2 - Lidere com ética e combata os desvios; 3 - Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas; 4 - Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure o monitoramento e a avaliação; 5 - Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas; 6 - Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las; 7 - Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações; 8 - Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários; 9 - Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização; 10 - Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização (BRASIL, 2014b; BRASIL, 2021b). Este documento também ganhou versão atualizada no ano de 2021.

Em outra publicação do respectivo Tribunal, do ano de 2016, denominada “Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo” serviu como base para que o TCU realizasse as fiscalizações futuras com vistas a avaliar o sistema de governança dos órgãos que compõe o centro de governo brasileiro. Ainda segundo o referencial, o Centro de Governo (CG) de uma nação é uma instituição ou grupo de instituições que fornece apoio ao chefe do poder executivo. Estas instituições correspondem aos órgãos da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. O referencial tem por objetivo combater a incoerência em políticas públicas, a falta de visão estratégica, os objetivos e metas ausentes ou mal formulados (BRASIL, 2016c).

Pode-se citar, também, o Decreto n.º 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Este disposto normativo governamental estabelece os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento de programas de integridade (BRASIL, 2017c).

A norma define mecanismos para o exercício da governança pública, trazendo que é indispensável na liderança do gestor público o desenvolvimento de um “conjunto de práticas de natureza humana”, dentre as quais merecem evidência a motivação e a responsabilidade. Em seu artigo 2º define a governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017c).

Outros avanços importantes do Decreto consistem no estabelecimento de princípios da governança pública (artigos 3º e 4º), bem como nos mecanismos para o seu exercício (artigo 5º). Assim sendo, coloca como atribuição da alta administração pública o encargo de implementar e sustentar mecanismos de governança (artigo 6º) e dispõe sobre a composição, funcionamento e atribuições do Comitê Interministerial de Governança (CIG) (artigo 7º e seguintes).

Ainda no âmbito das produções normativas oficiais, o Governo Federal lançou no ano de 2018 o “Guia da Política de Governança Pública”. Diversos órgãos foram responsáveis por sua elaboração, tais como: a CGU; o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP); e o Ministério da Fazenda (MF). A publicação tem por objetivo dar segurança e estabilidade à interpretação do Decreto n.º 9.203/2017 servindo de referencial para a sua correta execução. A publicação apresenta o atual estágio da política de governança e panoramas para o futuro (BRASIL, 2017c). O público-alvo do material compreende membros da alta administração das mais distintas instituições do governo. O guia está dividido em duas partes, cada uma com três capítulos. Na primeira parte, a lógica da política de governança é apresentada mediante esclarecimento detalhado do conceito. Já na segunda parte são detalhados os princípios e a estrutura que permitirá a implementação da política (BRASIL, 2018a).

Sob esse novo modelo prático para a administração pública, os vários órgãos e instituições do setor governamental, particularmente, na área federal, começaram a reformar suas estruturas e práticas de trabalho em busca de boa governança (RIBEIRO, 2017). Os conceitos de governança pública têm sido utilizados para avaliar questões relacionadas aos serviços públicos. Os órgãos públicos que estão sendo avaliados são agrupados por estágios

de governança inicial, intermediário e aprimorado para facilitar o diagnóstico e ajudar a melhorar e monitorar a administração pública (ROCHA, 2017).

Entende-se que no Estado brasileiro a força normativa escrita tem grande valor e que princípios de governança pública terão maior predomínio quando consagrados em lei (TEIXEIRA e GOMES, 2019) . Desta forma, destacam-se no Quadro 10, em uma escala cronológica, as principais publicações, leis e decretos que se alinham com uma visão de melhoria e tem orientado adoção de práticas de governança pública no Brasil.

Quadro 10 - Principais publicações, leis e decretos para melhora da governança pública no Brasil

(continua)

Ano	Órgão responsável	Dispositivo/Norma/Publicação	Descrição da normativa
1994	Casa Civil. Presidência da República	Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal (Decreto 1.171/1994)	Estabelece padrões éticos e morais para o comportamento da liderança no serviço público
1998	Casa Civil. Presidência da República	Emenda Constitucional nº 19, de 15 de março de 1998	Acrescenta ao art. 37 da constituição federal o princípio da eficiência
1998	Casa Civil. Presidência da República	Lei das Contas Públicas (Lei 9.755/1998)	Obriga à publicação das contas públicas nos níveis federal, estadual e municipal
2000	Casa Civil. Presidência da República	Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)	Estabelece parâmetros de responsabilidade e transparência financeira e orçamentária
2005	Casa Civil. Presidência da República	Decreto do Sistema de Correição do Poder Executivo (Decreto 5.480/2005)	Compreende as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades, no âmbito do Poder Executivo Federal, por meio da instauração e condução de procedimentos correccionais.
2005	Casa Civil. Presidência da República	o extinto Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública, Decreto 5.378/2005)	Estabeleceu o modelo de excelência na gestão pública. Tinha por finalidade contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país.
2007	Casa Civil. Presidência da República	Decreto de Gestão da Ética (Decreto 6.029/2007)	Instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal com a finalidade de promover atividades que dispõem sobre a conduta ética no âmbito do Executivo Federal.
2010	Casa Civil. Presidência da República	Decreto de Vedação ao Nepotismo (Decreto 7.203/2010)	Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal.

Quadro 10 - Principais publicações, leis e decretos para melhora da governança pública no Brasil

(continuação)

Ano	Órgão responsável	Dispositivo/Norma/Publicação	Descrição da normativa
2011	Casa Civil. Presidência da República	Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011)	Assegura o direito fundamental de acesso à informação pública e facilita o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.
2013	Tribunal de Contas da União (TCU)	Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (versão 1.0)	Orienta e incentiva a implementação de boas práticas de governança por organizações públicas, principalmente pelo próprio TCU.
2013	Casa Civil. Presidência da República	Lei de Conflito de Interesses (Lei 12.813/2013)	Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego.
2014	Tribunal de Contas da União (TCU)	Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (versão 2.0)	Reúne e organiza boas práticas de governança pública que, se bem observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas.
2014	Tribunal de Contas da União (TCU)	10 passos para a boa governança (1ª edição)	Lista de dez passos que, se bem observados e seguidos, contribuirão para a melhoria da governança.
2014	Tribunal de Contas da União (TCU)	Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas	Orienta as unidades de controle externo do TCU na condução de trabalhos especificamente relacionados à avaliação da governança em políticas públicas.
2016	Secretaria-Geral. Presidência da República	Lei das Estatais (Lei 13.303/2016)	Estabelece requisitos de governança para empresas públicas e de economia mista.
2016	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Controladoria-Geral Da União	Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016	Trata de controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.
2016	Tribunal de Contas da União (TCU)	Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo	Orienta os trabalhos da Corte de Contas em suas ações de controle, com foco na governança de Centro de Governo, tendo por objetivo induzir a boa governança no Centro do poder executivo.
2017	Secretaria-Geral. Presidência da República	Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei 13.460/2017), e sua regulamentação pelo Decreto 9.094/2017	Substituíram o gespública e tratam sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos.

Quadro 10 - Principais publicações, leis e decretos para melhora da governança pública no Brasil

(continuação)

Ano	Órgão responsável	Dispositivo/Norma/Publicação	Descrição da normativa
2017	Secretaria-Geral. Presidência da República	Decreto da Política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e Governança Pública (além de leis ou decretos, e outros normativos afins, editados pelos órgãos do poder executivo, legislativo Decreto 9.203/2017), e judiciário de estados e municípios, inspirados no decreto federal	O decreto dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
2017	Casa Civil da Presidência da República	Guia da Política de Governança Pública	Guia criado para dar segurança e estabilidade à interpretação do Decreto nº 9.203. Orienta a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
2017	Tribunal de Contas da União (TCU)	Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública (1ª edição)	Compila o conhecimento prático que vem sendo aplicado por organizações públicas e privadas, dentro e fora do Brasil, no combate a fraude e corrupção.
2018	Tribunal de Contas da União (TCU)	Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública (2ª edição)	Contribuir para salto de qualidade na governança e gestão pública, por meio da redução dos níveis de fraude e corrupção a patamares similares aos de países desenvolvidos.
2018	Tribunal de Contas da União (TCU)	Guia de governança e gestão em saúde: aplicável a secretarias e conselhos de saúde	Provocar a melhoria da governança e da gestão nos conselhos e secretarias de saúde brasileiros.
2018	Tribunal de Contas da União (TCU)	Referencial básico de gestão de riscos	Prover orientações técnicas aos responsáveis pela governança e gestão das organizações públicas.
2020	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Resoluções CNJ 308 e 309	As resoluções trouxeram diretrizes técnicas para as atividades de auditoria interna do Poder Judiciário e organizaram tais atividades sob a forma de sistema.
2020	Tribunal de Contas da União (TCU)	Referencial básico de governança organizacional	Atualiza o Referencial Básico de Governança com o conhecimento obtido pelos diagnósticos realizados, na revisão de literatura no tema e em pesquisas recentes publicadas por organismos multilaterais e estende o foco do Referencial aos demais entes jurisdicionados ao TCU.

Quadro 10 - Principais publicações, leis e decretos para melhora da governança pública no Brasil

(conclusão)

Ano	Órgão responsável	Dispositivo/Norma/Publicação	Descrição da normativa
2021	Tribunal de Contas da União (TCU)	10 passos para a boa governança (2ª edição)	Resume o conteúdo do Referencial Básico de Governança Organizacional, apresentando as práticas de governança em 10 passos para que gestores que administram recursos públicos possam, de maneira rápida e prática, conhecer essas práticas e aplicá-las com vistas ao aprimoramento da governança de suas organizações.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de (BRASIL, 2014b; BRASIL, 2014c; BRASIL, 2014f; BRASIL, 2016b; BRASIL, 2016c; BRASIL, 2017b; BRASIL, 2018a; BRASIL, 2018d; BRASIL, 2020c, p. 31-32; BRASIL, 2021b).

Pode-se aferir que, em termos de legislação e documentação orientadora da governança pública na administração pública brasileira, a década de 2010 se destaca como a que mais se produziu normativas. Só no Quadro 10, das principais normativas, dezessete são documentos produzidos pelo Estado brasileiro para direcionar a governança na administração pública. O que se pode concluir, também, é o quanto é recente a produção de normativas para orientar os órgãos da administração pública brasileira, com efetiva referência à governança. Isso ocorre de forma mais clara na década de 2010. Há, portanto, uma visível evolução da presença do tema na produção e documentos da administração pública. Entretanto, concorda-se com Teixeira e Gomes (2019), que a mera obrigação legal de se implantar princípios como transparência e ética, por exemplo, não se constitui em impactos efetivos no comportamento do setor público sendo importante para isso que os *stakeholders* compreendam a importância da governança para o alcance de resultados públicos.

Para Ribeiro Filho e Valadares (2017), os primórdios do surgimento da ideia de governança na Administração Pública Brasileira ocorreram com a adição do princípio da eficiência no artigo 37 da Constituição federal através da Emenda Constitucional nº 19/1998. Para os autores esse princípio foi inserido na intenção de combater resquícios do patrimonialismo e da burocracia na administração pública brasileira.

No Brasil, em âmbito federal, a atuação do TCU tem recomendado a estruturação e a consolidação de um modelo de governança corporativa adequado para o setor público que tem sido confirmada na legislação do país (TEIXEIRA e GOMES, 2019; BRASIL, 2020c). O primeiro registro do termo “governança” no Tribunal ocorreu no ano de 2001 (BRASIL, 2020c).

A partir da publicação do referencial básico de governança e demais documentos adicionais o TCU tem contribuído para o aperfeiçoamento da governança no setor público para que órgãos e entidades da administração pública possam extrair princípios, diretrizes e níveis de análise para fomentar a boa governança (TEIXEIRA e GOMES, 2019). O Tribunal tem se empenhado também em avaliar as práticas de governança em órgãos da administração pública brasileira, através de levantamentos que são divulgados em seu portal na internet.

Inicialmente, o TCU no ano de 2007 realizava levantamentos de governança na área de TI. Entretanto, começou a realizar também levantamentos de governança de pessoal (2012, 2013) e aquisições (2013/2014). A partir de 2013 o TCU criou um modelo geral de governança pública para englobar um perfil de governança da administração pública brasileira. Entre os anos de 2013 e 2016, o TCU realizou levantamentos de governança e gestão pública em organizações públicas com o propósito de se avaliar a situação e incentivar adoção de práticas de governança e gestão em quatro temas: tecnologia da informação (TI), pessoas, contratações e governança pública (BRASIL, 2014a; BRASIL, 2018e).

A partir do ano de 2017 vem unificando os levantamentos em apenas uma só ferramenta de autoavaliação chamado de “Questionário Integrado de Governança Pública” que engloba as áreas dos levantamentos anteriores para se conhecer, além dos diversos indicadores de governança pública, um índice geral de gestão e governança pública (BRASIL, 2018e). Portanto, se objetiva levantar o sistema de governança de entidades e organizações da administração pública.

Os levantamentos do TCU se realizam pela determinação do acompanhamento, por cinco anos, da capacidade de governança e gestão dos órgãos entidades jurisdicionados definidos no Acórdão 588/2018-TCU-Plenário. Os levantamentos têm por fim indicar riscos sistêmicos e subsidiar com informações de governança e gestão das organizações públicas federais entre outros jurisdicionados ao TCU (BRASIL, 2018e).

Os principais indicadores de governança estabelecidos pelo TCU, baseados nos dados das autoavaliações das entidades e organizações públicas são: iGG (índice integrado de governança e gestão públicas); iGovPub (índice de governança pública); iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas); GestãoPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas); iGovTI (índice de governança de TI); GestãoTI (índice de capacidade em gestão de TI); iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações); iGovContrat (índice de capacidade em gestão de contratações) (BRASIL, 2018b). As pesquisas realizadas são em gestão e governança pública com quatro temas centrais: Governança Pública, Governança e

Gestão de Pessoas, Governança e Gestão de Tecnologia da Informação, Governança e Gestão de Contratações.

O TCU, no Referencial Básico de Governança Organizacional, aponta que ocorreu progresso no conhecimento e no estabelecimento de regras e normas para se estabelecer uma boa governança corporativa e uma boa governança pública no país (BRASIL, 2020c).

No Brasil, conclui-se que no campo da normalização sobre governança pública na política brasileira, tem destaque o papel primordial do TCU, que é considerado um embrião governamental indutor do conceito para os serviços públicos brasileiros para a formulação de diretrizes de boa governança. Destaca-se, portanto, o seu protagonismo na produção de uma série de documentos produzidos sobre governança pública e sua atuação nas avaliações de órgãos e instituições públicas em relação às práticas de governança. Ademais, é sensível outras iniciativas recentes do governo na normatização da governança pública como, por exemplo, o Decreto n.º 9.094/2017 (BRASIL, 2017a).

2.4.2 A governança na gestão das universidades públicas federais

As universidades públicas federais são instituições, sob a forma de autarquias ou fundações, vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), órgão da administração federal direta, que estão sujeitas a um amplo aparato burocrático e normativo e devem atender às normas que tratam das práticas de governança na administração pública. Embora dotadas de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial estão sujeitas à legislação do setor público, o que não permite sua plena emancipação (MARQUES, *et al.*, 2020; SALES, *et al.*, 2020). As instituições de ensino superior, caracterizadas como organizações complexas, devem começar a considerar cada vez mais os temas de governança em suas gestões, integrando-se nas ações universitárias (GESSER, OLIVEIRA e MACHADO, 2017). Portanto, devem realizar uma boa gestão que incentive a adoção das melhores práticas para aumentar a eficiência e o pleno funcionamento das instituições (MARQUES, *et al.*, 2020).

Apesar da sua importância social e do recebimento de substanciais fundos públicos ainda é limitado nas universidades públicas federais a divulgação das informações de gestão e sua análise em estudos acadêmicos (ZORZAL, 2015). Além disso, as questões relativas à governança universitária são pouco discutidas na literatura, sendo mais delimitadas com base na governança corporativa e governança pública, tendo dois principais pontos que são abordados: mecanismos de ajustamento internos à instituição e; estruturas de coordenação que

a universidade desenvolve com atores sociais externos (GESSER, OLIVEIRA e MACHADO, 2017).

As universidades são caracterizadas como instituições complexas devido às suas peculiaridades. Estas distinções em relação a outras organizações podem ser caracterizadas pela concentração de poder e autonomia, pelo tipo de profissional que nela atua, sua diversidade de objetivos e suas atribuições no ensino, pesquisa e extensão. São, portanto, organizações pluralistas com multiplicidade de membros, estrutura organizacional própria, objetivos e grupos internos, muitas vezes, conflitantes. Tudo isso faz com que a gestão e o processo decisório sejam complexos (GESSER, OLIVEIRA e MACHADO, 2017).

Estrada (2000) expõe que são atributos das universidades, enquanto organizações, a fragmentação do corpo profissional devido às diferentes especializações em áreas de conhecimento, a tecnologia problemática, a vulnerabilidade ao ambiente externo, o “processamento de pessoas” de alunos para profissionais, as tarefas econômicas dominadas por um alto profissionalismo e a ambiguidade de metas.

Outras características das universidades, em especial as brasileiras, são: grupos de profissionais atuam de modo independente e compartilham os mesmos recursos; estrutura de poder é mal definida; corporativismo muito forte; mudanças dos principais administradores são frequentes; considerações políticas podem dominar; a tomada de decisão é incrementalista; sistema de avaliação é limitado; muitos grupos de interesse tentam influenciar as decisões; as mudanças geralmente ocorrem com reações e crises (CUNHA, 1995 apud ESTRADA, 2000).

Como integrantes do serviço público federal, as universidades federais brasileiras estão sob avaliação do TCU sobre as boas práticas de governança e gestão no setor público. A partir do ano de 2017 foram divulgados levantamentos que tem como foco conhecer a situação de governança no setor público. O TCU avaliou a governança como pontos de gestão de organizações da administração pública federal, assim como as práticas relacionadas aos temas TI, pessoas e contratações. Na última avaliação divulgada, no ano de 2019, 498 instituições foram avaliadas e tiveram índices divulgados, dentre elas, 63 universidades públicas federais (BRASIL, 2018f).

As finalidades específicas do acompanhamento da capacidade de governança em gestão das organizações públicas federais e outros entes jurisdicionados do TCU foram: a) divulgar os temas “governança organizacional” e “governança e gestão de TI, contratações, pessoas e resultados” para as organizações vinculadas ao poder público federal e outros entes jurisdicionados do TCU; b) induzir mudança de comportamento na administração pública federal e outros entes jurisdicionados do TCU, estimulando a adoção de boas práticas de

governança e de melhorias na execução dos serviços públicos prestados; c) contribuir para o planejamento das ações de controle externo do TCU e dos Órgãos Governantes Superiores (OGS), indutores dos processos de aperfeiçoamento da governança e gestão (BRASIL, 2018e).

A avaliação foi referente ao ano de 2018 e possuía 100 questões que foram respondidas pelas instituições públicas (BRASIL, 2021c). Os resultados da autoavaliação foram publicados em agosto do ano de 2019. As questões estavam divididas em cinco grupos: (1) governança pública (liderança, estratégia, *accountability*); (2) governança e gestão de pessoas; (3) governança e gestão de tecnologia da informação; (4) governança e gestão de contratações; e (5) resultados. Já a análise dos dados se deu em quatro perfis (temas) de governança: a) Perfil de governança organizacional; b) Perfil de governança e gestão de contratações; c) Perfil de governança e gestão de TI; e d) Perfil de governança e gestão de pessoas (BRASIL, 2021c).

A divulgação dos resultados se deu em índices com destaques para: iGG (índice integrado de governança e gestão públicas); iGovPub (índice de governança pública); iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas); iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas); iGovTI (índice de governança e gestão de TI); iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI); iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações); iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações) (BRASIL, 2018e; MARQUES, *et al.*, 2020). Os índices foram categorizados em estágios de capacidade: inexpressivo, iniciando, intermediário e aprimorado conforme representado Quadro 11:

Quadro 11 - Estágios de capacidade de práticas de governança pública

Estágio		Adoção de práticas de governança	Intervalo da faixa
Inicial	Inexpressivo	não adota; há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la	0 a 14,99%
	Iniciando	adota em menor parte	15 a 39,99%
Intermediário		adota parcialmente	40 a 70%
Aprimorado		adota totalmente ou em grande parte; adota	70,01 a 100%

Fonte: adaptado de (BRASIL, 2018g).

As fórmulas e os modos de cálculo de cada índice são explicados no Apêndice A e são descritos detalhadamente em relatórios e documentos do TCU (BRASIL, 2018e; BRASIL, 2020b).

O índice iGG representa todas as práticas avaliadas de governança e de gestão. O índice iGovPub corresponde a todas as práticas avaliadas no tema de governança pública

organizacional, agregando indicadores das capacidades de liderança, estratégia e *accountability*. O iGovPessoas caracteriza os resultados obtidos nas práticas de Governança Pública Organizacional e de Gestão de Pessoas (iGestPessoas). O índice iGestPessoas descreve todas as práticas avaliadas no tema gestão de pessoas. O iGovTI evidencia resultados alcançados para Governança de TI e na Gestão de TI (iGovTI). O iGestTI demonstra todas as práticas de gestão de TI, mais algumas selecionadas de gestão de pessoas e de gestão de contratações. O iGovContrat apresenta resultados de Governança e gestão de contratações (GovContrat) e Gestão de Contratações (iGovContrat). Por fim, o iGestContrat exprime resultados para todas as práticas de gestão de contratações, mais algumas selecionadas de gestão de pessoas e de gestão de riscos organizacionais (BRASIL, 2018f).

Através destes índices é possível se medir o estado de desenvolvimento da governança pública nas universidades públicas federais dentro dos estágios de capacidade de práticas de governança descritos no Quadro 11. Na Tabela 1 são apresentados alguns dos resultados destes índices e as respectivas universidades federais que os originaram.

Tabela 1 - Índices de aderência às práticas de governança pública das universidades públicas federais

Universidade	iGG	iGov Pub	(continua)		
			iGov Pessoas	iGov TI	iGov Contrat
1st Universidade Federal de Lavras	81%	77%	80%	91%	82%
2nd Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	79%	79%	71%	92%	83%
3rd Universidade Federal do Rio Grande do Norte	75%	73%	80%	60%	63%
4th Universidade Federal da Fronteira Sul	61%	68%	61%	55%	64%
5th Universidade Federal Rural de Pernambuco	61%	65%	58%	54%	64%
6th Universidade Federal da Paraíba	60%	41%	63%	47%	73%
7th Fundação Universidade Federal do Pampa	57%	63%	57%	46%	58%
8th Universidade Federal de Goiás	56%	57%	54%	78%	74%
9th Universidade Federal do Rio Grande do Sul	53%	52%	49%	63%	28%
10th Universidade Federal Rural da Amazônia	52%	61%	58%	44%	68%
11th Universidade Federal do Ceará	51%	56%	50%	69%	49%
12th Fundação Universidade Federal do Rio Grande	50%	44%	53%	26%	60%
13th Universidade Federal da Integração Latino Americana	48%	40%	39%	43%	62%
14th Fundação Universidade Federal de Mato Grosso	48%	52%	43%	69%	34%
15th Universidade Federal de São Paulo	47%	60%	37%	42%	69%
16th Universidade Federal Rural do Semi-Árido	47%	39%	40%	48%	47%
17th Fundação Universidade de Brasília	44%	55%	44%	35%	55%
18th Universidade Federal de Minas Gerais	43%	46%	47%	43%	45%

Tabela 1 - Índices de aderência às práticas de governança pública das universidades públicas federais

		(continuação)				
	Universidade	iGG	iGov Pub	iGov Pessoas	iGov TI	iGov Contrat
19th	Fundação Universidade Federal do Tocantins	43%	50%	45%	33%	49%
20th	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco	41%	52%	36%	38%	53%
21st	Fundação Universidade Federal de Rondônia	41%	61%	32%	66%	35%
22nd	Fundação Universidade Federal do Amapá	41%	50%	48%	48%	21%
23rd	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	40%	64%	39%	60%	24%
24th	Universidade Federal do Cariri	39%	56%	45%	32%	19%
25th	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	38%	35%	35%	29%	42%
26th	Fundação Universidade Federal de Viçosa	38%	44%	35%	39%	36%
27th	Universidade Federal de Pernambuco	38%	42%	34%	37%	38%
28th	Universidade Federal de Uberlândia	37%	56%	38%	25%	47%
29th	Fundação Universidade Federal de Ouro Preto	36%	37%	34%	41%	45%
30th	Fundação Universidade Federal de Pelotas	35%	45%	32%	54%	36%
31st	Fundação Universidade do Amazonas	35%	54%	36%	34%	48%
32nd	Fundação Universidade Federal de São João del-Rei	34%	43%	40%	15%	39%
33rd	Universidade Federal de Santa Maria	34%	46%	40%	21%	39%
34th	Fundação Universidade Federal do ABC	34%	43%	28%	49%	34%
35th	Universidade Federal de Campina Grande	31%	30%	30%	19%	42%
36th	Universidade Federal de Itajubá	31%	41%	31%	35%	42%
37th	Universidade Federal de Juiz de Fora	31%	36%	28%	43%	23%
38th	Universidade Federal Fluminense	30%	31%	25%	31%	32%
39th	Fundação Universidade Federal do Piauí	30%	44%	32%	25%	36%
40th	Universidade Federal do Oeste da Bahia	30%	36%	25%	24%	35%
41st	Universidade Federal do Espírito Santo	30%	30%	23%	51%	28%
42nd	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	30%	41%	25%	27%	38%
43rd	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	29%	25%	25%	56%	26%
44th	Universidade Federal da Bahia	29%	19%	18%	26%	37%
45th	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	29%	20%	14%	24%	39%
46th	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	27%	37%	29%	15%	40%
47th	Universidade Federal de Alagoas	27%	16%	31%	24%	28%
48th	Universidade Federal do Paraná	27%	25%	23%	30%	32%
49th	Fundação Universidade Federal de São Carlos	27%	37%	32%	31%	28%
50th	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	25%	30%	20%	27%	23%
51st	Fundação Universidade Federal do Acre	25%	34%	24%	22%	23%
52nd	Universidade Federal do Pará	24%	43%	40%	31%	10%
53rd	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	23%	36%	27%	20%	34%
54th	Universidade Federal de Santa Catarina	23%	21%	20%	15%	43%
55th	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados	21%	28%	21%	9%	28%
56th	Universidade Federal de Alfenas	19%	28%	17%	8%	37%
57th	Universidade Federal do Rio de Janeiro	18%	23%	20%	13%	19%
58th	Universidade Federal de Roraima	18%	28%	21%	10%	33%
59th	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	16%	19%	16%	19%	17%

Tabela 1 - Índices de aderência às práticas de governança pública das universidades públicas federais

		(conclusão)				
Universidade		iGG	iGov Pub	iGov Pessoas	iGov TI	iGov Contrat
60th	Universidade Federal do Oeste do Pará	15%	24%	21%	9%	25%
61st	Fundação Universidade Federal do Maranhão	12%	12%	11%	14%	5%
62nd	Universidade Federal do Sul da Bahia	10%	15%	8%	2%	19%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do levantamento de governança no setor público do TCU 2018 (BRASIL, 2018b).

Nota: A classificação das universidades na tabela segue a ordem da maior para menor pontuação no índice iGG.

Os índices de iGG (índice integrado de governança e gestão públicas) apontaram que 39 (61,9 %) das universidades federais ainda estão no estágio inicial de governança e gestão, sendo que destas 2 apresentam quadro inexpressivo e 18 iniciante. Estão no estágio intermediário 21 (33,3 %) instituições de ensino superior. E, por fim, apenas 3 (4,8 %) foram classificadas como em estágio aprimorado para este índice. Estes dados analisados indicam que as boas práticas de governança e gestão pública não são adotadas na maior parte das universidades federais.

Nos índices de iGovPub (índice de governança pública) em que são avaliados a adoção dos mecanismos de liderança, estratégia e *accountability*, as universidades federais tiveram avaliações semelhantes. Os dados apontam que 28 universidades (44,4 %) estão no estágio inicial com 27 caracterizadas como iniciando e 1 como inexpressivo. No estágio intermediário estão 32 (50,8 %) instituições de ensino e somente 3 (4,8 %) se qualificam para o estágio aprimorado. Detalhando a partir dos mecanismos os piores resultados são apresentados em estratégia onde 68,3% das universidades se situam no estágio inicial e os melhores são percebidos em *accountability* onde as instituições apresentam maiores índices intermediários (55,6%) e aprimorados (12,7%). Todavia, o resultado geral indica que em liderança, o zelo por princípios de ética e a avaliação do desempenho da alta administração são práticas pouco existentes. Em estratégia, a gestão de riscos foi o resultado com índice mais baixo, nenhuma universidade atingiu o estágio aprimorado, evidenciando que as instituições tiveram pouca capacidade em gerir os riscos da organização. Em *accountability*, os resultados foram mais promissores, em auditoria interna e promoção da transparência, onde uma parcela menor, 33,3% e 34,9%, respectivamente, das universidades federais estão em estágio inicial.

No iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas) os resultados revelaram que 40 universidades (63,5%) se classificam no estágio inicial, sendo que 37 ainda estavam

iniciando e 3 possuem dados inexpressivos. Entre as instituições de estágio intermediário estavam 20 (31,7%) universidades federais. E, por fim 3 (4,8%) estavam situadas no estágio aprimorado. Estes valores de índices dentro estágio inicial indicam, para o TCU (2018d), que as organizações que os registram não possuem um planejamento de pessoas estruturado e apresentam dificuldades para estimar suas necessidades de recursos humanos e selecionar bem os seus gestores. Portanto, para as universidades que estavam no índice inicial no iGovPessoas as constatações são as mesmas.

Para o iGovTI (índice de governança e gestão de tecnologia da informação) os resultados mostravam que 33 (52,4%) das universidades federais estavam no estágio inicial, com 20 consideradas como em iniciando e 13 como inexpressivas. Em estágio intermediário neste tema estavam 20 (31,7%) das instituições. E, por fim, 10 (15,9%) estavam em estágio aprimorado. Fica evidente que mais da metade das universidades federais estavam em estágio intermediário ou aprimorado de governança de TI. Tanto o acompanhamento de gestão de TI quanto de auditoria de TI possuía baixos índices, com cerca de 70% das universidades no estado inicial, o que representava e qualificava que as instituições têm tido pouco primor pela governança e gestão da tecnologia da informação.

No iGovContrat (índice de governança de contratações) se apresentava que 36 (57,1%) universidades federais estavam no estágio inicial, sendo que 34 estavam caracterizadas como iniciando e 2 como inexpressivas. No estágio intermediário estavam 23 (36,5%) instituições. Já no estágio aprimorado encontravam-se 4 (6,3%) universidades federais. Estes dados apontam, segundo TCU, que em mais da metade das universidades federais pode haver riscos de desperdício e de irregularidades em contratações. O pior resultado se encontrava na gestão das pessoas envolvidas com as contratações onde 82,5% das universidades federais estavam no estágio inicial mostrando que não é definido nem o quantitativo necessário de pessoal e nem há definição de perfis, com seleção de gestores e capacitação adequados para contratação de bens e serviços. A gestão de riscos em contratações também apresentava resultados desfavoráveis com 80,9% das universidades em estágio inicial, com conclusão de que poucas organizações as praticam.

Há de se notar uma disparidade entre as universidades federais em relação às práticas avaliadas. Como exemplo, no índice iGG a universidade com pior avaliação teve índice 10% e a melhor avaliada teve 81% e no iGovPub, 12% e 79%, respectivamente. Há uma desigualdade grande entre as instituições considerando o nível inicial e aprimorado. Isso reforça que há uma diferença de desempenho das universidades frente às práticas de governança e gestão pública.

Foi possível ainda extrair do relatório técnico com dados completos do TCU, e demonstrar pelo Quadro 12, a classificação das universidades públicas federais pelo seu estágio de capacidade (inexpressivo, inicial, intermediário e aprimorado) considerando o índice de governança pública (iGovPub) do ano de 2018. Este índice reúne dados de governança liderança, estratégia, *accountability*.

Quadro 12 - Distribuição das universidades federais por estágio de capacidade no iGovPub 2018

Estágio		Intervalo da faixa	Universidades	n°	%
Inicial	Inexpressivo	0 a 14,99%	UFMA; UFSB	2	3,2
	Iniciando	15 a 39,99%	UFAL; UNILAB; UFBA; UNIFESSPA; UFSC; UFRJ; UFOPA; UFPR; UTFPR; UFGD; UFRR; UNIFAL-MG; UFCSPA; UFES; UFCG; UFS; UFF; UFAC; UFTM; UFRB; UFOB; UFJF; UFRRJ; UFSCar; UFOP; UFRSA	26	41,3
Intermediário		40 a 70%	UNILA; UFVJM; UFPB; UNIFEI; UFPE; UFABC; UFSJ; UFPA; FURG; UFPI; UFV; UFPel; UFSM; UFMG; UFT; UNIFAP; Univasf; UFRGS; UFMT; UFAM; FUB; UFC; UFCA; UFU; UFG; UNIFESP; UNIR; UFRA; UNIPAMPA; UniRIO; UFRPE; UFFS	32	50,8
Aprimorado		70,01 a 100%	UFRN; UFLA; UFMS;	3	4,8

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados do TCU (2021)

Pelas informações apresentadas observa-se que apenas três universidades atingiam o estágio aprimorado, sendo elas: a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, a Universidade Federal de Lavras e a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, o que não somava nem 5% do total das organizações. Nota-se, ainda, que 50,79% das universidades estavam no grau intermediário e que 44,44% no estágio inicial de governança pública segundo o TCU. Das que estavam em estágio inicial, duas universidades apresentavam resultados inexpressivos sendo elas a Universidade Federal do Maranhão e a Universidade Federal do Sul da Bahia.

A UFLA atribuiu os seus bons resultados ao planejamento de longo prazo que tem resolvido os problemas futuros e atuais. A universidade tem utilizado planos ambientais e estruturantes, políticas claras, uma gestão qualificada, que melhoraram os seus resultados (OLIVEIRA, 2019). A instituição ainda possui um setor, Assessoria de Governança e Gestão da UFLA, que tem analisado profundamente os resultados de governança e as áreas que

necessitam ser aprimoradas. Essa assessoria identificou os itens com necessidades de implementação e realizou cursos para apresentar conceitos aos gestores e servidores da universidade incumbidos de promover as práticas de governança pública.

A universidade, ainda, possui um comitê interno de governança (CIGOV/UFLA) com a finalidade de garantir que as boas práticas de governança sejam desenvolvidas e apropriadas de forma contínua e progressiva. Este comitê ainda conta com uma página no portal da instituição que disponibiliza ferramentas de controle para a sociedade e a comunidade interna monitorar as metas e os indicadores da universidade, conhecer os serviços que são prestados à sociedade, acompanhar os atos administrativos publicados, entender a estrutura de pessoal e de funções, e outros itens de governança pública. Presente ainda nesta página a cadeia de valor, o mapa estratégico e outras políticas da instituição (UFLA, 2019).

A UFMS possui em seu PDI eixo estratégico onde se compromete a desenvolver, aperfeiçoar e modernizar o modelo de gestão para aprimoramento do processo de governança pública. A universidade possuiu um plano de governança institucional que reúne diversos documentos orientadores de seus eixos estratégicos com o objetivo de dar transparência e economicidade na administração pública. Conta com uma estrutura própria para a governança que é apoiada pelo Comitê de Governança Institucional (CGI), comitês permanentes em áreas estratégicas e comissões de assessoramento. Além disso, a governança organizacional da instituição é alvo de avaliação da auditoria interna (UFMS, 2019).

Já a UFRN, que teve o terceiro melhor índice em 2018, teve uma boa ascensão com seu índice principal indo de 52%, em 2017, para 75% em 2018. A universidade credita esse resultado como consequência da execução de ações bem planejadas a partir de planejamento estratégico. A IESF possui página em seu portal dedicada à governança e destaca a implantação do modelo de gestão de riscos e de integridade e o aperfeiçoamento do acesso à informação. Como a UFLA e a UFMS, possuiu um setor próprio dedicado à sua governança que é a Secretaria de Governança Institucional (SGI) responsável pela avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão e das ações de governança da instituição (ALMEIDA, 2020).

Considerando os resultados do Quadro 12 sobre o índice iGovPub, constata-se que a governança pública nas universidades federais pesquisadas ainda está em estágio inicial em quase metade das instituições o que indica que está aquém do se exige da administração pública. Significa ainda que as boas práticas de governança pública estão abaixo da média nas universidades federais que são consideradas instituições de vanguarda.

Analisando os mecanismos que compõe a governança pública, segundo o TCU, constata-se que o mecanismo de maior adesão pelas universidades é *accountability* com média de 49% de aderência. Há, portanto, sempre alguma estrutura de auditoria necessária para cumprimento da lei de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011) (BRASIL, 2011). Em sequência, tem-se liderança com média de 44% de adesão, e estratégia como o mecanismo de menor adesão pontuando 34% de média. Esse desempenho não satisfatório em estratégia se deve, principalmente, porque as universidades não estão gerindo e estabelecendo o modelo de riscos da organização, já que a gestão de riscos é prática integrante do mecanismo estratégia.

Segundo esta avaliação do TCU, do ano 2018, se apresenta um quadro que retrata uma situação preocupante em que poucas organizações têm índices de governança em estágio aprimorado, ou seja, a maior parte das organizações não adotam boas práticas de governança organizacional (BRASIL, 2018e; BRASIL, 2018f). O Tribunal se refere a esse cenário contabilizando as 498 organizações públicas federais e outros entes jurisdicionados que responderam ao questionário integrado. Cabe aqui observar que a conclusão do Tribunal se refere ao total de organizações públicas, mas se observando os resultados do grupo das 63 universidades federais é possível verificar que a afirmação também é cabível a estas entidades.

Analisando a governança pública na gestão de 48 universidades públicas federais brasileiras, mas a partir da aderência de práticas de governança recomendadas pela IFAC (International Federation of Accountants), Sales *et al* (2020) consideraram as dimensões “estrutura e Processos Organizacionais” e “Controle”. Os autores analisaram 77 recomendações e chegaram a um resultado percentual parecido com relatório do TCU e somente 49% das universidades adotam práticas de governança pública. A dimensão controle apresentou menor adesão em especial pela baixa aderência à gestão de riscos (43,75%) e treinamento específicos para servidores da área de gestão-financeira (12,50%). A pesquisa identificou que as práticas mais adotadas possuem legislação ou regulamentos, ou seja, são de adoção compulsória.

Zorzal (2015), em pesquisa de dissertação de mestrado analisou os Relatórios de Gestão de cinco Universidades Federais para verificar o atendimento aos princípios de boa governança da Administração Pública Federal, segundo diretrizes nacionais e internacionais, com base na noção de transparência. As universidades selecionadas foram UFBA, UFMG, UFPA, UFRGS e UnB. Nenhuma das instituições atingiu o patamar de alta transparência e acabaram classificadas em nível médio. Conclui-se, que em relação aos Relatórios de Gestão analisados não são contemplados os princípios de boa governança relacionados à transparência nestas universidades e que, apesar da regulamentação de órgãos de controle que

determinam transparência, as informações não estão sendo adequadamente divulgadas aos *stakeholders*.

Todos os dados, indicadores e estágios de governança nas universidades federais públicas indicam que há muitos pontos vulneráveis e que há um caminho a ser seguido onde se mostra necessário a indução de melhorias na implementação de governança pública das instituições citadas.

Entretanto, por estarem inseridas em um ambiente dinâmico, com múltiplos interesses e com diversidade de atores o desafio da governança nas universidades se torna complexo, pois grupos divergentes buscam por objetivos diferentes e conflitantes influenciando temas estratégicos e/ou coletivos destas instituições (FREIRE, CONEJERO e PARENTE, 2021). Fica evidente, diante desse quadro, que são muitos os desafios das universidades para implantar, estruturar e avançar em práticas de governança pública diante de suas características e ainda frente ao cenário político, social e econômico que exigem mudanças para o atendimento aos interesses públicos (MARQUES, *et al.*, 2020).

Diante disso, aponta-se que a governança nas universidades públicas federais não pode ser colocada em igualdade com outras organizações, tanto pública ou privadas, exigindo habilidades e técnicas adequadas à realidade universitária. Ou seja, não se pode apenas fazer a reprodução de práticas de gestão empresarial sem se realizar uma análise das habilidades e técnicas adequadas à realidade universitária. Contudo, devido às suas características apresentadas, as universidades como organização, exigem o exercício da governança em sua política de administração (GESSER, OLIVEIRA e MACHADO, 2017).

O conhecimento destas informações pelas universidades federais contribui para que conheçam suas realidades e de outras instituições, de modo a aperfeiçoar seus mecanismos de governança pública no desafio para atingir o interesse público.

Os gestores públicos precisam, distintivamente dos gestores privados, ser simultaneamente técnicos e políticos. O sucesso de sua atuação, como profissional, tem ligação direta com a dinâmica da política e enfrenta problemas da democracia, da representação e da participação. Os problemas são cada vez mais complexos e politicamente sensíveis. Portanto, a gestão pública tem complexidades e especificidades, quando comparadas à gestão privada, como ter que considerar o processo social abrangente, as questões sociais, recursos políticos e administrativos executados de forma desconexa, incertezas, relações interorganizacionais tensas e conturbadas, entre outras (ZORZAL, 2015).

No caso das universidades, o desafio está na superação do modelo de gestão extremamente burocrático, conservador, tradicionalista e governamental, de cunho gerencial,

em que a preocupação tem sido apenas o cumprimento de aspectos legais e formais dos atos administrativos. Desta forma, a dificuldade é vencer a resistência a mudanças, abandonar critérios puramente políticos ou técnicos nas tomadas de decisão, para que se permita a adoção de novos modelos de administração pública sem abandonar sua função social. Sua principal característica que não pode ser perdida é indissociabilidade do tripé de ensino, pesquisa e extensão, que objetivam formar profissionais comprometidos com a sociedade (SALES, *et al.*, 2020).

3 METODOLOGIA

Para Marconi e Lakatos (2017), método é um conjunto de atividades sistemáticas e racionais que permite se atingir o objetivo de gerar conhecimentos efetivos e verdadeiros com maior segurança e economia. Para as autoras a metodologia possibilita ao pesquisador traçar o caminho a ser seguido, identificando erros e auxiliando na tomada de decisões. Complementando, Sampieri et al. (2013, p. 30) sustentam que “a pesquisa é um conjunto de processos sistemáticos, críticos e empíricos aplicados no estudo de um fenômeno”.

A pesquisa tem o intuito de propor diretrizes de indicadores da governança pública para a gestão da UFGD. Considerando o referido objetivo, foi definida o caminho metodológico que segue.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Considerando o objetivo geral proposto, a pesquisa apontada teve a abordagem metodológica quanti-qualitativa.

As abordagens quantitativas e qualitativas possuem uma complementariedade reconhecida para as pesquisas cujos objetivos não podem ser atingidos por somente uma delas. Elas abordam os fenômenos reais, a realidade multifacetada, conferindo sentido concreto aos seus dados. Desta forma, tem se apontado que a pesquisa quanti-qualitativa/quali-quantitativa e/ou mista é uma nova abordagem metodológica indicada para as ciências sociais. Essa abordagem tem como características a incorporação de elementos qualitativos, e quantitativos considerando que não há oposição entre quantidade e qualidade e, sim, uma complementariedade (SOUZA e KERBAUY, 2017).

A condução do estudo foi realizada pela pesquisa bibliográfica e, também, documental. Em relação à pesquisa bibliográfica esta foi focada no “estudo e análise de documentos de domínio científico tais como livros, periódicos, enciclopédias, ensaios críticos, dicionários e artigos científicos” (Sá-Silva, Almeida e Guindani, p. 5) de temas da governança no setor público e da governança em universidades públicas. A legislação relacionada, bem como trabalhos anteriores sobre o tema foram analisados para se obter uma base teórica.

A pesquisa documental “apresenta-se como um método de escolha e de verificação de dados; visa o acesso às fontes pertinentes, e, a esse título, faz parte integrante da heurística de investigação” (Sá-Silva, Almeida e Guindani, 2009, p. 13) tendo grande relevância para a produção de dados (BELTRÃO e NOGUEIRA, 2011). Na pesquisa documental foram analisados os documentos pertinentes aos objetivos da pesquisa, dentre eles: relatórios,

regimentos internos e externos, legislações, estatutos, Plano de Desenvolvimento Institucional vigente da UFGD, assim como demais documentos encontrados em sítios eletrônicos governamentais. Estes documentos foram pesquisados considerando o ano de 2005, criação da UFGD, até o ano de 2020.

Foi realizada a categorização de dados a partir da análise de conteúdo de todo o material levantado a partir da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental. A análise de conteúdo abrange um agrupamento de técnicas sistemáticas, a partir da descrição de conteúdo, de análise das comunicações para obter indicadores quantitativos e qualitativos que permite se conhecer além da simples descrição da temática estudada (BARDIN, 2011).

Foi utilizada ainda a Estatística Descritiva para realização da pesquisa. Segundo Marconi e Lakatos (2002), a Estatística Descritiva diz respeito aos principais procedimentos para a redução dos dados como, por exemplo, medidas de posição, medidas de dispersão e comparação de frequências. Esses procedimentos, segundo as autoras, possibilitam se estabelecer comparações entre os dados obtidos numa pesquisa. Com a Estatística Descritiva é possível “organizar, resumir e descrever os aspectos importantes de um conjunto de características observadas ou comparar tais características entre dois ou mais conjuntos” (REIS e REIS, 2002, p. 5) . Com a estatística descritiva foi realizada a descodificação e tabulação dos dados completos do TCU obtidos em planilhas eletrônicas, e também a categorização do conteúdo documental sobre governança pública na UFGD.

A partir dos dados obtidos foi possível realizar o diagnóstico situacional, necessário para a proposição de diretrizes institucionais de estratégias de governança que devem ser implementados na instituição. Desta forma, foi realizado o diagnóstico organizacional que teve por objetivo “representar o mais fielmente possível a situação real atual da organização e definir outro quadro que represente os objetivos e metas que definem para onde a organização quer ir ou aonde deseja chegar” (KINGESKI, 2005). Nesse sentido, para conhecer a realidade de como está a situação da UFGD em relação aos princípios da governança pública foi necessário o estudo de conceitos, documentos, normativas, legislações, estruturas organizacionais e demais itens que envolvam a instituição e que sejam necessários nesta pesquisa.

Com este diagnóstico foram respondidas questões que incidem sobre os objetivos propostos da pesquisa como: quais são os princípios de governança que a UFGD já cumpre parcialmente? Quais precisam ser efetivamente implantados? Quais são os setores responsáveis e os que precisam ainda avançar? Como a UFGD tem trabalhado cada um dos princípios básicos da governança pública como transparência, equidade, prestação de contas

(*accountability*), cumprimento das leis (*compliance*) e ética? Há um acesso democrático de participação de diversos atores sociais na gestão da UFGD? Estas são algumas das questões pertinentes que foram respondidas para se chegar a um mapeamento da realidade institucional, no qual serviu de base para a elaboração de um plano de intervenção.

Frente ao exposto, essa pesquisa se constituiu como exploratória. Os estudos exploratórios podem ser definidos como aqueles que objetivam a descoberta de ideias e soluções para os problemas, o que pode garantir maior familiaridade com o fenômeno estudado (FREITAS e JABBOUR, 2011). Como o levantamento exploratório aponta um problema pouco estudado e conhecido, este tipo de investigação é indicado (LINCZUK, 2012; SILVEIRA, *et al.*, 2017).

A pesquisa pode ainda ser classificada como descritiva. Neste caso, a pesquisa descritiva objetiva explicitar as características de um determinado fenômeno ou determinada população (FREITAS e JABBOUR, 2011). Desta forma, esta pesquisa busca compreender os mecanismos e princípios de governança pública que a UFGD está adotando.

E, ainda, será também explicativa no sentido de tentar entender como a Universidade tem pontuado em avaliações de governança pública e quais são os principais obstáculos que contribuem para que não alcance os índices ideais frente ao TCU. Este tipo de pesquisa busca explicar a razão dos acontecimentos e seus fatores (FREITAS e JABBOUR, 2011).

A realização desse percurso metodológico resulta nas condições que permitem elaborar diretrizes para intervir na realidade. A pesquisa é de natureza aplicada e tem um interesse prático de que “os resultados sejam aplicados ou utilizados, imediatamente, na solução de problemas que ocorrem na realidade” (MARCONI e LAKATOS, 2002, p. 20).

O resumo da metodologia utilizada na pesquisa é ilustrado no Quadro 13.

Quadro 13 - Resumo da Metodologia

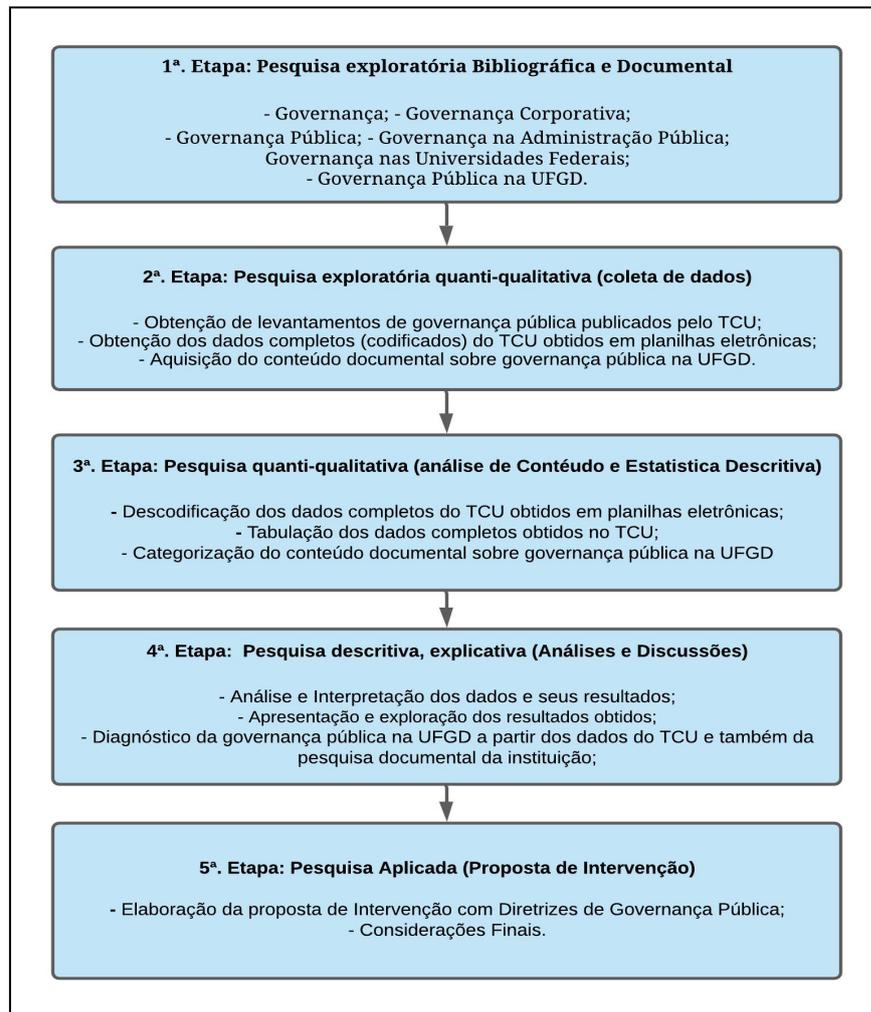
Item da Pesquisa	Classificação
Quanto a Natureza	Aplicada
Quanto aos objetivos	Exploratória/Descritiva/Explicativa
Quanto aos procedimentos	Documental/Bibliográfica
Quanto à abordagem do problema	Quanti-qualitativa/quali-quantitativa e/ou mista
Quanto à abordagem de dados – Abordagem Qualitativa	Análise de Conteúdo
Quanto à abordagem de dados – Abordagem Quantitativa	Estatística Descritiva
Quanto à Coleta de Dados	Dados secundários (documentos, normas, regimentos, Estatuto, relatórios, levantamentos, RG e outras informações encontradas nos sítios UFGD e do TCU).
Quanto ao universo estudado	Abrange a Universidade Federal da Grande Dourados
Quanto ao tipo de diagnóstico da instituição	Diagnóstico Organizacional
Quanto ao recorte temporal	Longitudinal. Os dados dizem respeito do ano de 1988 a 2020 para regulamentação da governança na Administração Pública e, de 2006 a 2020 para a Governança Pública na UFGD.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

3.2 ETAPAS DA PESQUISA

Para se atingir os objetivos da pesquisa, foi necessário delinear as etapas e ações que foram seguidas. A pesquisa foi, então, desenvolvida em cinco etapas. A trajetória metodológica destas etapas é ilustrada na Figura 7, que segue.

Figura 7 - Etapas da Pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

A primeira etapa da pesquisa envolveu um estudo exploratório baseado em revisão teórica. Desta forma, a etapa inicial se deu pela coleta dos dados e informações de documentos, artigos de periódicos, páginas de entidades especializadas, do governo e das universidades federais. Logo, foi realizado um levantamento bibliográfico em produções científicas e documentais acerca de Governança, Governança Corporativa, Governança Pública, Governança na Administração Pública, e Governança nas Universidades Federais.

A segunda etapa compreendeu a pesquisa exploratória. Nesta etapa ocorreu o procedimento de coleta de dados dos levantamentos de Governança Pública do TCU (até o levantamento de Governança Pública do ano de 2018) (Brasil, 2021c) e documentos oficiais da UFGD (UFGD, 2021b). Na coleta de dados do TCU (BRASIL, 2021c) obtiveram-se tanto os relatórios gerais e individuais publicados, quanto os dados completos (codificados) dos levantamentos de Governança Pública do TCU das organizações avaliadas. Já os documentos

oficiais da UFGD foram reunidos todos aqueles que tinham relação direta e indireta ao tema da pesquisa e estavam disponibilizados em seu portal (UFGD, 2021b). Ainda foram selecionados trabalhos de pesquisas acadêmicas de Governança Pública que abrangem a UFGD.

O TCU publicou, além de um relatório geral sobre Governança Pública (Brasil, 2018e), relatórios individuais das organizações públicas que participaram do levantamento do ano de 2018 (BRASIL, 2021c). Entretanto, disponibilizou, também, os dados completos das respostas de todos os participantes do levantamento realizado em planilha eletrônica (BRASIL, 2021c). Estes dados podem ser obtidos em arquivo único contendo todas as informações do levantamento como as respostas das questões respondidas, nomes e valores de índices e indicadores, etc.

Entretanto, estes dados completos estavam codificados, ou seja, para se identificar organizações, respostas, nomes de índices, foi necessário a consulta simultânea a outros três documentos: 1) tabela com as legendas dos indicadores 2018 (BRASIL, 2019b) , 2) questionário aplicado às 498 instituições públicas que continha os códigos das questões respondidas (BRASIL, 2018c), e 3) tabela com a legenda dos respondentes do levantamento 2018 (BRASIL, 2019b), todos disponibilizados pelo TCU em seu portal.

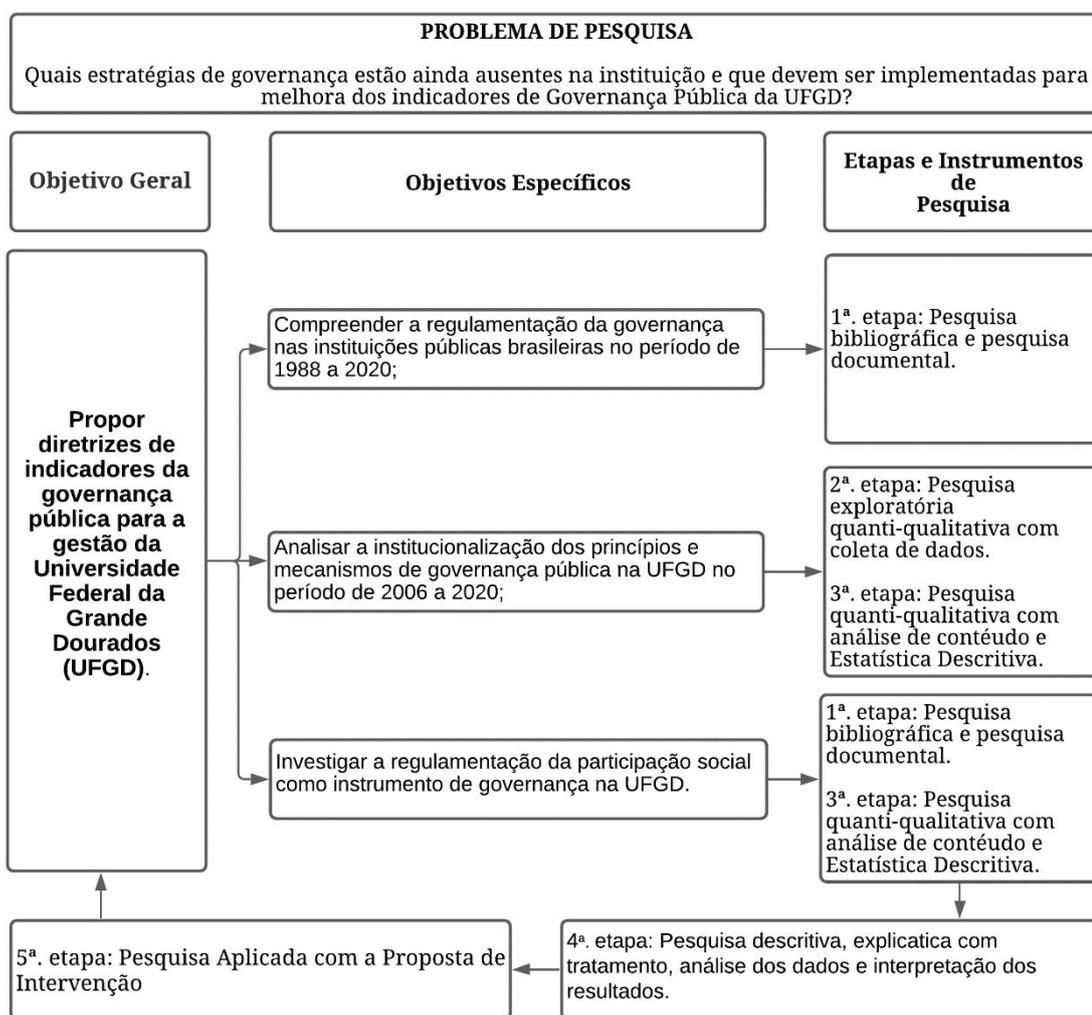
Portanto, na terceira etapa foi realizada a descodificação da tabela de dados completos em formato de planilha eletrônica, que continha detalhadamente o levantamento de governança e gestão pública de 2018. Aos códigos foram atribuídos valores e informações correspondentes disponíveis nos documentos consultados. Após isso, foram filtradas na planilha eletrônica os dados das 63 universidades federais, entre elas a UFGD. Nesta etapa, ainda foram categorizados os documentos, páginas de internet, normas, regimentos, Estatuto, relatórios de gestão, levantamentos e outras informações relacionadas à governança pública encontradas no portal da UFGD (UFGD, 2021b). Portanto, realizou-se nesta etapa a análise de conteúdo e a Estatística Descritiva corroborando sistematicamente com a análise quantitativa e qualitativa da coleta de dados.

A quarta etapa dedicou-se à análise e interpretação dos dados, tabulados e categorizados. Estas informações e dados foram convertidas em gráficos, tabelas, figuras e em textos que foram apresentados e analisados para obtenção de um diagnóstico da governança pública na UFGD. Isto foi apresentado baseando-se na comparação dos resultados com outras universidades federais, outros órgãos analisados, levantamentos anteriores e no detalhamento dos dados que compuseram os índices de Governança Pública da UFGD.

Por fim, na quinta etapa, foi criada a proposta de intervenção com diretrizes de Governança Pública a serem seguidas pela UFGD e as considerações finais do trabalho. Logo, nesta etapa foi apresentada proposta a partir dos resultados da investigação para resolução do problema da pesquisa, ou seja, as estratégias para melhoria dos indicadores de Governança Pública da UFGD.

Pelo exposto, a Figura 8 apresenta a síntese da pesquisa correlacionando os objetivos de pesquisa e os métodos e instrumentos de investigação utilizados, de acordo com a delimitação metodológica proposta.

Figura 8 - Correlação entre Síntese do Problema, Objetivos e Etapas da Pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em (HEGENBERG, 2013).

Nota-se que na Figura 8 as etapas que foram utilizadas para se atingir os objetivos específicos, como também, se alcançar o objetivo principal.

4 ANÁLISE SITUACIONAL (RESULTADOS E DISCUSSÕES)

Este capítulo é voltado para a análise situacional e discussão dos seus resultados. São apresentadas as características da instituição, sua estrutura de governança e gestão públicas e seu conjunto de normativas relativos ao tema desta pesquisa. Ainda é expressa e discutido o desempenho da instituição junto ao Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública do TCU e as informações de governança pública, presentes nos últimos dois Relatórios de Gestão disponíveis.

Deste modo, é estruturado nas seguintes seções: (i) Caracterização da UFGD, (ii) A Governança na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), (iii) Normativas de Governança na UFGD, (iv) Mecanismos, Práticas e Índices de Governança da UFGD de Acordo Com o “Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública” do TCU e (v) Governança Pública nos Relatórios de Gestão da UFGD.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA UFGD

A Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) é uma instituição de ensino superior pública federal brasileira, mantida pelo Governo Federal do Brasil, sendo uma fundação vinculada ao Ministério da Educação. Como Universidade Pública Federal goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (UFGD, 2006).

A instituição tem uma localização geográfica fronteiriça, apenas 120 km de distância do Paraguai, tendo suas unidades situadas no município de Dourados, sendo este o segundo município mais populoso do estado de Mato Grosso do Sul, com uma população aproximada de 222.949 (UFGD, 2020d).

A UFGD foi criada em 29 de julho de 2005, por meio da Lei n.º 11.153 da Presidência da República, dentro Programa de Expansão das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil, do governo federal. Sua origem se deu a partir do desmembramento do Centro Universitário de Dourados (CEUD), Campi da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS). O CEUD, anteriormente denominado Centro Pedagógico de Dourados (CPD) começou a funcionar no município de Dourados no ano de 1971 (UFGD, 2020c).

Após sua criação, em 2005, ficou sob a tutoria da UFG (Universidade Federal de Goiás) em um processo de implantação que durou menos de seis meses. Neste período a UFG foi responsável pela execução das atividades de administração de pessoal, material,

patrimônio, serviços gerais, orçamento e finanças e controle interno da UFGD (UFGD, 2020c).

Em 2006, a IESF teve como seu primeiro reitor, de forma *pro tempore*, o professor Damião Duque de Farias, que em 2007 foi eleito reitor pela comunidade acadêmica. Reeleito, sua trajetória como gestor da instituição foi vigente de 2006 a 2015. No período de 2015 a 2019 a reitora da instituição foi a professora Liane Maria Calarge, também eleita pela comunidade acadêmica (UFGD, 2021b).

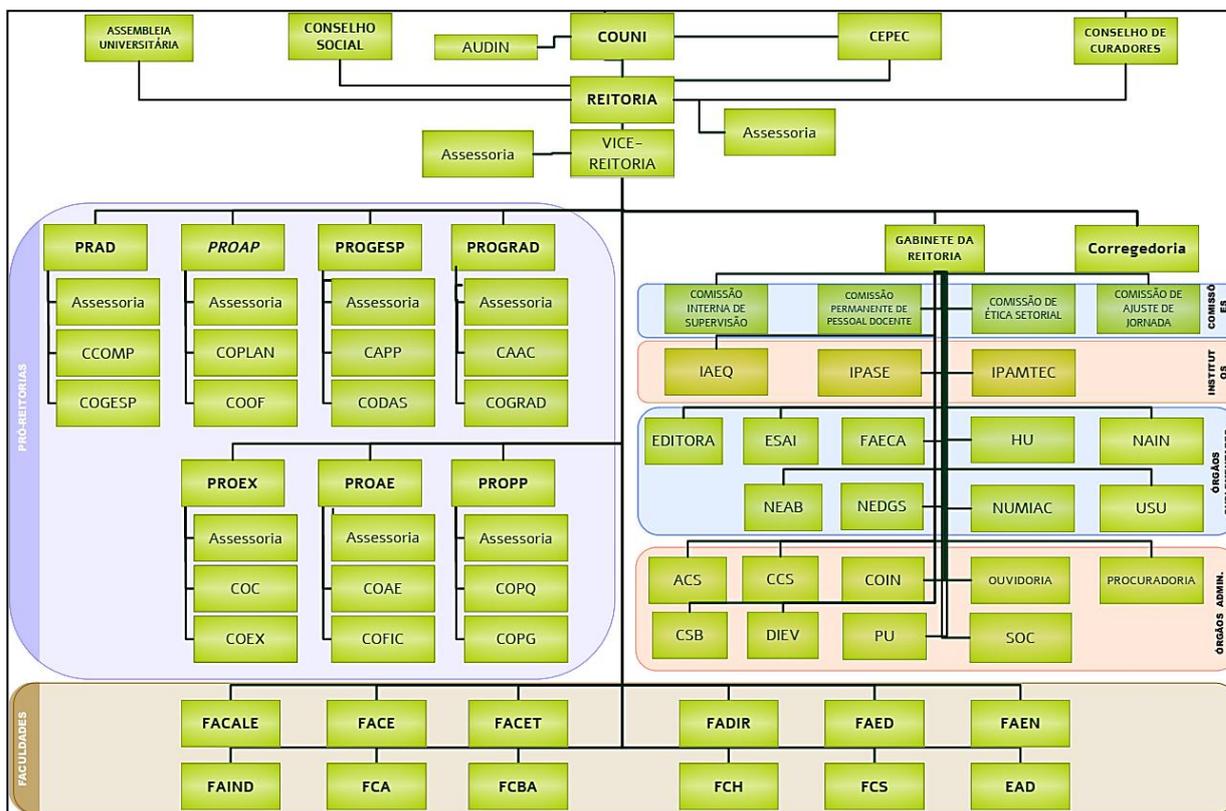
Após o fim do mandato da professora Liane, a Universidade tem enfrentado um impasse judicial quanto ao seu dirigente máximo. A lista tríplice enviada pela instituição para designação do novo reitor sofreu questionamento pelo Ministério Público Federal. Nesse cenário, foi designada como reitora *pro tempore* a professora Mirlene Ferreira Macedo Damazio, ficando de junho do ano de 2019 até fevereiro de 2020 (UFGD, 2021b). A partir disto, assumiu outro reitor de forma *pro tempore*, professor Lino Sanabria até os dias atuais (UFGD, 2021b). Entretanto, no momento da pesquisa a lista tríplice segue em fase de julgamento pela justiça e a comunidade acadêmica aguarda a nomeação de novo reitor pelo Ministério da Educação.

Deste modo, a UFGD possui 16 anos de existência. Conta atualmente, em 2021, com 36 cursos de graduação presenciais e, também, oferta 5 cursos de graduação na modalidade à distância. Os cursos estão distribuídos em 12 Unidade Acadêmicas. Somente na graduação conta com 7 mil alunos matriculados e já formou e qualificou mais de 12 mil pessoas, entre acadêmicos de graduação e de pós-graduação (UFGD, 2020d). Na pós-graduação são 35 programas, divididos entre 23 cursos de mestrado e 11 de doutorado. Sobre os recursos administrados pela referida IESF, segundo o último relatório de gestão disponível, no ano de exercício 2020, a UFGD teve o valor total de R\$ 259.392.826,00 aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, a UFGD apresentava no seu balanço patrimonial de 2020 o equivalente a R\$ 222.598.970,30 de bens imóveis e R\$ 111.524.189,64 de bens móveis (UFGD, 2019b; UFGD, 2020b; UFGD, 2020d; UFGD, 2021c). Para o ano de 2021 os recursos da programação orçamentária atualizado são de R\$ 294.743.761,00 (MEC, 2021b).

Na sua estrutura organizacional de servidores estão presentes 634 docentes, que atuam nas ações de ensino, pesquisa e extensão (UFGD, 2021a). Deste total, 500 (85,6%) estão sujeitos ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva, 48 (8,2%) tem jornada de trabalho de 40 horas semanais e 36 (6,2%) jornadas de 20 horas. Quanto ao quadro de técnicos administrativos são 949 servidores, dos quais 37 (3,6 %) estão cedidos para outros órgãos da administração pública (UFGD, 2021a). Do total de servidores técnicos administrativos 364

(38,3%) estão lotados no Hospital Universitário da UFGD (HU-UFGD) e 585 (61,7%) estão lotados em unidades e setores da universidade (UFGD, 2021a). A estrutura organizacional da UFGD é representada na Figura 9.

Figura 9 - Estrutura Organizacional da UFGD



Fonte: Relatório de Gestão 2019 (UFGD, 2020c).

Segundo o relatório de Gestão da instituição, exercício 2018, a UFGD possui conselhos deliberativos que seguem um modelo de governança participativa baseada na representação por três seguimentos da comunidade acadêmica: docentes, discentes e servidores técnico-administrativos. Estes conselhos são: Conselho Universitário (COUNI); Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura (CEPEC) e o Conselho de Curadores. Cita, ainda, que há participação no Conselho Universitário, colegiado máximo da instituição, de três representantes da sociedade civil organizada. Ligada ao COUNI, a Auditoria Interna (Audin) é o órgão administrativo independente que avalia as operações contábeis, financeiras e administrativas executadas por toda a instituição (UFGD, 2019b). Há, ainda, dois conselhos superiores consultivos: Conselho Social e Assembleia Universitária.

A administração central é composta também pela reitoria, que é o órgão executivo que tem por função administrar, coordenar, fiscalizar e superintender todas as atividades

universitárias. Ela é exercida pelo Reitor, que é auxiliado pelo Vice-Reitor e assessorado pelas Pró-Reitorias, Chefia de Gabinete, Procuradoria Federal, Coordenadorias, Assessorias e Órgãos Suplementares e Administrativos. As Faculdades, Órgãos Administrativos e Órgãos Suplementares estão sob responsabilidade do gabinete da reitoria (UFGD, 2019b; UFGD, 2020c).

A Universidade possui uma estrutura de governança e gestão conforme está disponível em seu portal e no Relatório de Gestão do exercício 2019. Em governança estão presentes as instâncias internas de governança, instâncias internas de apoio à governança, instâncias externas de governança, sociedade, comunidade acadêmica, Governo Federal e Ministério da Educação. São responsáveis pela função de avaliar-dirigir-monitorar. Em gestão estão presentes a gestão tática e a gestão operacional, responsáveis pelas funções de planejamento, execução e controle (UFGD, 2020c).

4.2 A GOVERNANÇA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS (UFGD)

Um desenho organizacional com modelos e práticas de governança vem avançando nas universidades apesar de enfrentar uma resistência destas instituições (FREIRE, CONEJERO e PARENTE, 2021). Neste tópico é apresentado a composição das estruturas de governança que envolve o processo decisório da UFGD.

4.2.1 Conselhos Superiores

Conforme demonstrado anteriormente na Figura 6, página 72, o conselho de administração ou equivalente é um dos principais mecanismos do sistema de governança das instituições e entidades da administração pública que deve alinhar diretamente os interesses da sociedade (cidadãos e outras partes interessadas) com a alta administração (UFGD, 2007b).

As universidades públicas federais possuem Conselhos Superiores, que são símbolos da gestão democrática. Estes conselhos que devem atuar de forma deliberativa, fiscalizadora e normativa respeitando a participação dos membros. A UFGD apresenta 5 Conselhos Superiores na sua estrutura de organização administrativa e acadêmica que são apresentados no Quadro 14 a seguir:

Quadro 14 - Conselhos Superiores, composição e suas principais atividades na UFGD
(continua)

Conselhos Superiores	Composição	Principais atividades
<p>Conselho Universitário (COUNI) - <i>(instância máxima de função normativa, deliberativa, de planejamento e de julgamento de recursos de natureza administrativa, didático-científica, econômico-financeira e patrimonial).</i></p>	<p>I. o Reitor, como Presidente;</p> <p>II. o Vice-Reitor e os Pró-Reitores;</p> <p>III. os Diretores de Unidades Acadêmicas;</p> <p>IV. um representante dos Diretores dos Órgãos Suplementares, eleito por seus pares;</p> <p>V. um representante dos Diretores dos Órgãos Administrativos, eleito por seus pares;</p> <p>VI. três representantes da comunidade não universitária escolhidos, cada um, respectivamente, em listas tripliques elaboradas pelas Federações das entidades empresariais e das entidades de trabalhadores e pelos Conselhos Regionais de Fiscalização Profissional, com mandato de dois anos, permitida a recondução;</p> <p>VII. representantes dos servidores docentes da Universidade eleitos por seus pares, em número igual ao necessário para garantir a prevalência da representação docente estabelecida em lei, com mandato de 02 (dois) anos, permitida a recondução;</p> <p>VIII. três representantes dos servidores técnico-administrativos da Universidade eleitos por seus pares, com mandato de dois anos, permitida a recondução; e</p> <p>IX. três representantes estudantis da Universidade indicados pelo Diretório Central de Estudantes, com mandato de um ano.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. estabelecer as diretrizes acadêmicas e administrativas da Universidade e supervisionar sua execução, em consonância com o disposto no Estatuto, no Regimento Geral e neste Regimento; 2. exercer a jurisdição superior da Universidade em matéria que não seja de competência privativa do CEPEC e do Conselho de Curadores; 3. aprovar modificações do Estatuto e Regimento Geral da Universidade, em sessão conjunta com o CEPEC e com o Conselho de Curadores, especialmente convocada para este fim; 4. aprovar o Plano de Gestão de cada reitorado; 5. aprovar os Regimentos das Unidades Acadêmicas, Órgãos Suplementares e demais Órgãos que venham a ser criados conforme previsto no Estatuto; 6. aprovar a proposta orçamentária da Universidade, em sessão conjunta com o CEPEC e com o Conselho de Curadores; 7. aprovar a criação, modificação, extinção e estrutura interna dos órgãos administrativos; 8. aprovar a criação, modificação, extinção e estrutura interna de Unidades Acadêmicas, Órgãos Suplementares e Complementares; 9. aprovar a vinculação administrativa dos Órgãos Administrativos e Suplementares; 10. aprovar propostas de criação ou extinção de cursos de graduação e de programas de pós-graduação, bem como de alteração do número total de vagas da Universidade nos cursos de graduação, ouvidos o CEPEC, as unidades acadêmicas e demais setores envolvidos; 11. estabelecer as condições gerais de criação e funcionamento dos Núcleos de Estudos e Pesquisa; 12. aprovar as normas disciplinadoras quanto ao dimensionamento, lotação, ingresso, regime de trabalho, progressão funcional, avaliação e qualificação dos servidores docentes e técnico-administrativos da Universidade; 13. regulamentar o processo para a escolha dos servidores docentes e técnico-administrativos nos conselhos da Universidade; 14. aprovar os convênios e contratos da Universidade com instituições de direito público ou privado, excluindo-se os contratos de aquisição de materiais e serviços para a manutenção da Universidade; 15. aprovar, por maioria de seus membros, a outorga de distinções universitárias previstas no Estatuto; 16. autorizar, na forma da lei, a alienação e oneração de bens patrimoniais imóveis, bem como a aceitação de legados e doações feitas à Universidade; 17. determinar as áreas do conhecimento a serem consideradas no âmbito da Universidade para o fim de estabelecer as representações das Câmaras que comporão o Plenário do CEPEC;

Quadro 14 - Conselhos Superiores, composição e suas principais atividades na UFGD
(continuação)

Conselhos Superiores	Composição	Principais atividades
<p>Conselho Universitário (COUNI) -</p>		<p>18. promover, na forma da lei, o processo de escolha do Reitor e do Vice-Reitor; 19. propor a destituição do Reitor e do Vice-Reitor, na forma da lei, em reunião especialmente convocada para este fim, com aprovação de pelo menos 2/3 (dois terços) dos conselheiros; e 20. atuar como instância máxima de recurso no âmbito da Universidade, bem como avocar o exame e a deliberação sobre qualquer matéria de interesse da Universidade.</p>
<p>Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura (CEPEC) – <i>(Função deliberativas, normativas e consultivas)</i></p>	<p>I. o Reitor, como seu Presidente; II. o Vice-Reitor e os Pró-Reitores; III. Representantes da Câmara de Ensino de Graduação; IV. Representantes da Câmara de Ensino de Pós-Graduação e Pesquisa; V. Representantes da Câmara de Extensão e Cultura; VI. Representantes dos Servidores Docentes; VII. Representantes dos Servidores Técnicos Administrativos; e VIII. Representantes Discentes.</p>	<p>1. elaborar seu regimento; 2. estabelecer normas gerais para a organização, funcionamento, avaliação e alterações relativas aos cursos de graduação, aos programas de pós-graduação stricto sensu, de pós-graduação lato sensu, aos demais cursos abrangidos pela educação superior e às atividades de pesquisa, extensão e cultura, observadas as diretrizes gerais curriculares nacionais fixadas pelo Conselho Nacional de Educação; 3. aprovar os currículos dos cursos de graduação, bem como suas alterações; 4. apreciar e analisar as propostas acerca da criação ou da extinção dos cursos de graduação e dos programas de pós-graduação stricto sensu e encaminhá-los ao Conselho Universitário; 5. analisar e aprovar as propostas quanto à realização dos cursos de pós-graduação lato sensu; 6. deliberar sobre a redistribuição de vagas entre os cursos de graduação da Universidade, ouvidas as Unidades Acadêmicas e demais setores envolvidos; 7. estabelecer normas gerais sobre o afastamento para capacitação de servidores; 8. realizar estudos relativos à política educacional da Universidade e submetê-los à apreciação do Conselho Universitário; 9. elaborar normas disciplinadoras das atividades acadêmicas e didático-científicas da Universidade, especialmente sobre processo seletivo para ingresso de alunos em cursos sequências, de graduação, de pós-graduação e de extensão, bem como para o preenchimento de vagas, inclusive em cursos afins, nas transferências facultativas; 10. elaborar, ouvida a área de recursos humanos na Universidade, normas disciplinadoras do ingresso, regime de trabalho, progressão funcional, avaliação e qualificação dos docentes, a serem submetidas ao Conselho Universitário; 2 11. realizar estudos, a serem submetidos ao Conselho Universitário, sobre proposta de criação, incorporação e extinção de unidades acadêmicas, órgãos suplementares e órgãos complementares;</p>

Quadro 14 - Conselhos Superiores, composição e suas principais atividades na UFGD
(continuação)

Conselhos Superiores	Composição	Principais atividades
<p>Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura (CEPEC)</p>		<p>12. disciplinar a realização de exames ou aplicação de instrumentos específicos para a avaliação de alunos considerados de aproveitamento extraordinário;</p> <p>13. estabelecer normas sobre os procedimentos indispensáveis à validação e reconhecimento de estudos, conforme o caso; XIV. exercer outras competências previstas neste Estatuto, sem prejuízo de outras relacionadas com a autonomia didático-científica e acadêmica, bem como as relacionadas ao ensino, à pesquisa, à extensão e à cultura;</p> <p>14. deliberar em grau de recurso e como instância última sobre matéria de sua competência; e</p> <p>15. estabelecer normas gerais para o afastamento de servidores.</p>
<p>Conselhos de Curadores - (Função fiscalizadora)</p>	<p>I. o Pró-Reitor de Planejamento e Administração;</p> <p>II. três representantes docentes do Conselho Universitário, eleitos entre seus membros;</p> <p>III. três representantes docentes do Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura, eleitos entre seus pares;</p> <p>IV. três representantes docentes da Universidade eleitos por seus pares, com mandato de dois anos, permitida a recondução;</p> <p>V. três representantes dos servidores técnico-administrativos da Universidade eleitos por seus pares, com mandato de dois anos, permitida a recondução; e</p> <p>VI. três representantes estudiantis da Universidade indicados pelo Diretório Central de Estudantes, com mandato de um ano.</p>	<p>1. elaborar e reformular o seu Regimento e submetê-lo ao Conselho Universitário para aprovação.</p> <p>2. exercer a fiscalização econômico-financeira da Universidade;</p> <p>2. aprovar a tabela de valores de taxas, emolumentos e outras contribuições devidas à Universidade, elaborada pela Pró-Reitoria de Planejamento e Administração;</p> <p>3. pronunciar-se sobre a criação de fundos especiais, a instituição de prêmios pecuniários, a aceitação de legados e doações;</p> <p>4. opinar, conclusivamente, sobre a prestação de contas da Universidade, relativa a cada exercício financeiro;</p> <p>5. exercer outras atribuições previstas em lei, no Estatuto, no Regimento Geral da Universidade, ou estabelecidas por deliberação específica do Conselho Universitário.</p>
<p>Assembleia Universitária – Função consultiva</p>	<p>I. Reitor II. professores; III. estudantes e; IV. servidores técnicos administrativos da Universidade.</p>	<p>1. Conhecer o planejamento acadêmico e administrativo e a avaliação institucional;</p> <p>2. conhecer as principais ocorrências da vida acadêmica da Universidade mediante exposição do Reitor;</p> <p>3. assistir à entrega de diplomas honoríficos e medalhas de mérito.</p>

Quadro 14 - Conselhos Superiores, composição e suas principais atividades na UFGD (conclusão)

Conselhos Superiores	Composição	Principais atividades
<p>Conselho Social – Função consultiva</p>	<p>I. o Reitor, como seu Presidente; II. o Vice-Reitor e os Pró-Reitores; III. três representantes de cada um dos Conselhos: Universitário, de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura e de Curadores; IV. um representante do Governo Estadual; V. um representante da Assembleia Legislativa; VI. um representante da Prefeitura Municipal de Dourados; VII. um representante da Câmara Municipal; VIII. um representante do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul; IX. um representante da Diretoria do Fórum da Justiça Federal, Seção do Município de Dourados; X. dois representantes de entidades de trabalhadores; XI. dois representantes de entidades empresariais; XII. um representante de cada uma das organizações governamental e não governamentais, sediadas no Município de Dourados, ligadas ao ensino, à pesquisa, à extensão e à cultura; XIII. um representante da Associação de Docentes da UFGD; XIV. um representante do Sindicato dos Trabalhadores da UFGD; XV. um representante do Diretório Central dos Estudantes da UFGD; XVI. um representante dos servidores aposentados da UFGD; e XVII. um representante dos ex-alunos da UFGD.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. conhecer o planejamento das atividades acadêmicas e administrativas da universidade, suas políticas gerenciais, projetos e programas, com vista à avaliação social de sua efetividade enquanto instituição; 2. acompanhar a execução do Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade; 3. discutir e indicar demandas da sociedade para a fixação das diretrizes e da política geral da universidade, bem como opinar sobre todos os assuntos que lhe forem submetidos.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos regulamentos da UFGD (UFGD, 2006; UFGD, 2007b; UFGD, 2007c; UFGD, 2020c).

Pelas informações apresentadas no Quadro 14, percebe-se que o que mais identifica a instituição como uma estrutura de governança é o seu órgão superior máximo, o COUNI, que

funciona como instância de nível mais elevado de tomada de decisão. Basicamente, os conselhos superiores com funções deliberativas da UFGD são o COUNI e o CEPEC. De função fiscalizadora, a Universidade apresenta o Conselho de Curadores. E, por fim, se tem o Conselho Social e Assembleia Universitária, que possuem função consultiva.

O Conselho Universitário (COUNI) é o órgão de deliberação máxima na instituição, sendo, também, a instância superior máxima para recursos dentro da instituição. Atua, ainda, como órgão de planejamento, consultivo e normativo em temas de ensino, pesquisa, administração e extensão.

A composição atual do COUNI tem um total de 43 membros. Destes, 21 são membros natos constituídos pelo reitor(a), vice-reitor(a), 7 pró-reitores e 12 diretores de unidades acadêmicas. Outros 17 membros são eleitos, sendo 11 representantes dos docentes e 3 representantes técnico-administrativos escolhidos por consulta prévia à comunidade acadêmica, e 3 representantes discentes indicados pelo Diretório Central Acadêmico (DCE) a partir de uma eleição. Tem-se ainda 1 representante dos órgãos suplementares e 1 representante dos órgãos administrativos. E, por fim, temos 3 representantes da comunidade não universitária, sendo estes 1 representantes das entidades trabalhadoras, 1 representante dos conselhos regionais e 1 representante das entidades empresariais (UFGD, 2006; UFGD, 2007c).

A instituição mantém um conselho com característica fiscalizadora da gestão econômico-financeira, o Conselho de Curadores. Pode ainda opinar e deliberar sobre outras matérias que lhe forem atribuídas, ou seja, ele tem poder de deliberação, mas também é consultivo. Neste conselho são discutidas e acompanhadas as questões econômicas, financeiras, patrimoniais e contábeis da instituição. No conselho é realizada a análise e apreciação da prestação de contas da Universidade para cada exercício financeiro apresentado pela sua administração.

A prestação de contas é previamente analisada por este conselho para depois serem apreciadas pelo Conselho Universitário. Seus membros integrantes são do quadro funcional da Universidade e representação docente, estudantil e técnico-administrativo. Não há representação da comunidade externa neste conselho. Como instância de governança ele é considerado de caráter interno (UFGD, 2006; UFGD, 2007c).

Com relação às atividades de supervisão, com atribuições deliberativas, normativas e consultivas sobre atividades didáticas, científicas, culturais, artísticas, de interação com a sociedade a UFGD possuiu o Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura (CEPEC). O conselho é estruturado nas seguintes câmaras de: I - Ensino de Graduação; II - Ensino de Pós-

Graduação e Pesquisa; III - Extensão e Cultura. Participam deste órgão de colegiado o reitor, os vice-reitores, os pró-reitores, os diretores de unidades acadêmicas e representantes das categorias envolvidas, como docentes, técnicos-administrativos e estudantes (UFGD, 2006; UFGD, 2007c).

A UFGD ainda possui dois conselhos superiores com caráter apenas consultivo, o Conselho Social e a Assembleia Universitária. A finalidade dos dois é de promover a interlocução entre os vários setores internos e externos à Universidade (UFGD, 2012).

No Conselho Social há maior espaço para a interlocução com a sociedade em relação ao desenvolvimento institucional da Universidade e suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Este conselho pode ser caracterizado como um órgão voltado para assuntos relacionados à comunidade, ou seja, social (UFGD, 2012).

O Conselho Social é destinado à interlocução entre a Universidade e os diversos setores organizados da sociedade para acolher contribuições que influenciem na tomada de decisão e definições de políticas institucionais. Como instâncias consultivas são destinadas ao debate dos grandes temas da educação, social, e da instituição, assim como, de aspectos relacionados ao desenvolvimento local ou regional (UFGD, 2012).

Os dois conselhos, Assembleia Universitária e Conselho Social, são presididos pelo reitor da universidade. O conselho social tem a composição de seus membros definidos pelo Estatuto da instituição conforme expresso no Quadro 14 (UFGD, 2012). Já as normativas da instituição não deixam claro a quantidade de membros que constituem a Assembleia Universitária. O Estatuto da UFGD cita que são integrantes da instituição como professores, estudantes, servidores técnico-administrativos e o reitor como seu presidente (UFGD, 2006; UFGD, 2012).

A Lei Federal 10.172/2001 que aprovou o Plano Nacional de Educação e dá outras providências, garante a participação da comunidade e de entidades da sociedade civil organizada para acompanhamento e controle social das atividades universitárias nas atividades de pesquisa, ensino e extensão (BRASIL, 2001). Na UFGD pode-se encontrar-se a participação social de representantes da sociedade civil nos conselhos superiores apenas no Conselho Universitário e no Conselho Social. Entretanto, isso por si só não garante a adoção de princípios de governança pública na instituição (BATISTA, 2016).

Em uma análise mais geral sobre os órgãos superiores nota-se que as diversas composições destes conselhos têm dado prioridade a representação da comunidade interna da Universidade como alta administração, docentes, técnicos e estudantes. Nesta representação interna, cabe destacar, há ausência de paridade entre os representantes destes grupos com

predominância de composição e participação dos docentes sobre os demais. As representações da sociedade em geral são poucas ou não há sua presença em todos os conselhos. Entidades empresariais, trabalhadores e de conselhos de classe tem, portanto, uma pequena representatividade. Apenas no Conselho Social e no Conselho Universitário, considerando-se os conselhos superiores da instituição, há presença da participação direta da sociedade.

As universidades possuem uma diversidade de *stakeholders*, pois estão inseridas em um ambiente organizacional que vai além de ensino, pesquisa e extensão. Uma maior participação da sociedade, da comunidade onde estão inseridas, é mais condizente com a sua relevância e missão social (FREIRE, CONEJERO e PARENTE, 2021) . A UFGD, no Relatório de Gestão do ano de 2020 (UFGD, 2021c), afirma que as ações que desenvolve em ensino, pesquisa e extensão disponibiliza produtos e serviços que são direcionados para toda a sociedade, não só apenas à comunidade local, mas, também, regional, nacional e internacional.

Com esta visibilidade pretendida, a UFGD necessita desenvolver, dentro dos princípios da governança pública, sistemas e abordagens que permitam uma melhor interação, participação direta e priorização de todos os *stakeholders*. Estes possuem demandas legítimas que podem influenciar as ações da instituição de maneiras formais ou informais.

Nas universidades públicas, a sociedade é o principal *stakeholder*, já que delega poder aos agentes públicos para a condução destas instituições (FREIRE, CONEJERO e PARENTE, 2021). Daí vem a necessidade da garantia de haver maior participação social nos conselhos superiores da UFGD, que exercem papel fundamental na governança da instituição, garantindo mais direitos de participação direta e formal à sociedade nos processos deliberativos.

A identificação de grupos ou indivíduos com interesses, direitos e demandas é o primeiro passo que a Universidade deve realizar, principalmente, com aqueles com interesses legais e legítimos para com a instituição. O COUNI, em relação à participação externa, inclui um representante de Federações das entidades empresariais, um representante das entidades de trabalhadores e um representante dos Conselhos Regionais. Já os outros dois principais conselhos deliberativos, CEPEC e Conselho dos Curadores, não possuem participação de membros externos.

É preciso, porém, ir além desta participação direta que existe hoje. É necessária uma ampliação deste número de membros no COUNI e inserir integrantes externos como legitimidade nos outros dois conselhos deliberativos, ampliando, assim a participação social. Sugere-se para estes conselhos alguns membros como representantes do ensino médio e/ou técnico, das prefeituras locais, dos empregadores, das associações comerciais, dos

representantes sindicais de diversas entidades da classe trabalhadora, dos conselhos e ordens profissionais, de outras instituições de ensino superior, de órgãos de controle governamentais, de órgãos de financiamento de pesquisas e etc.

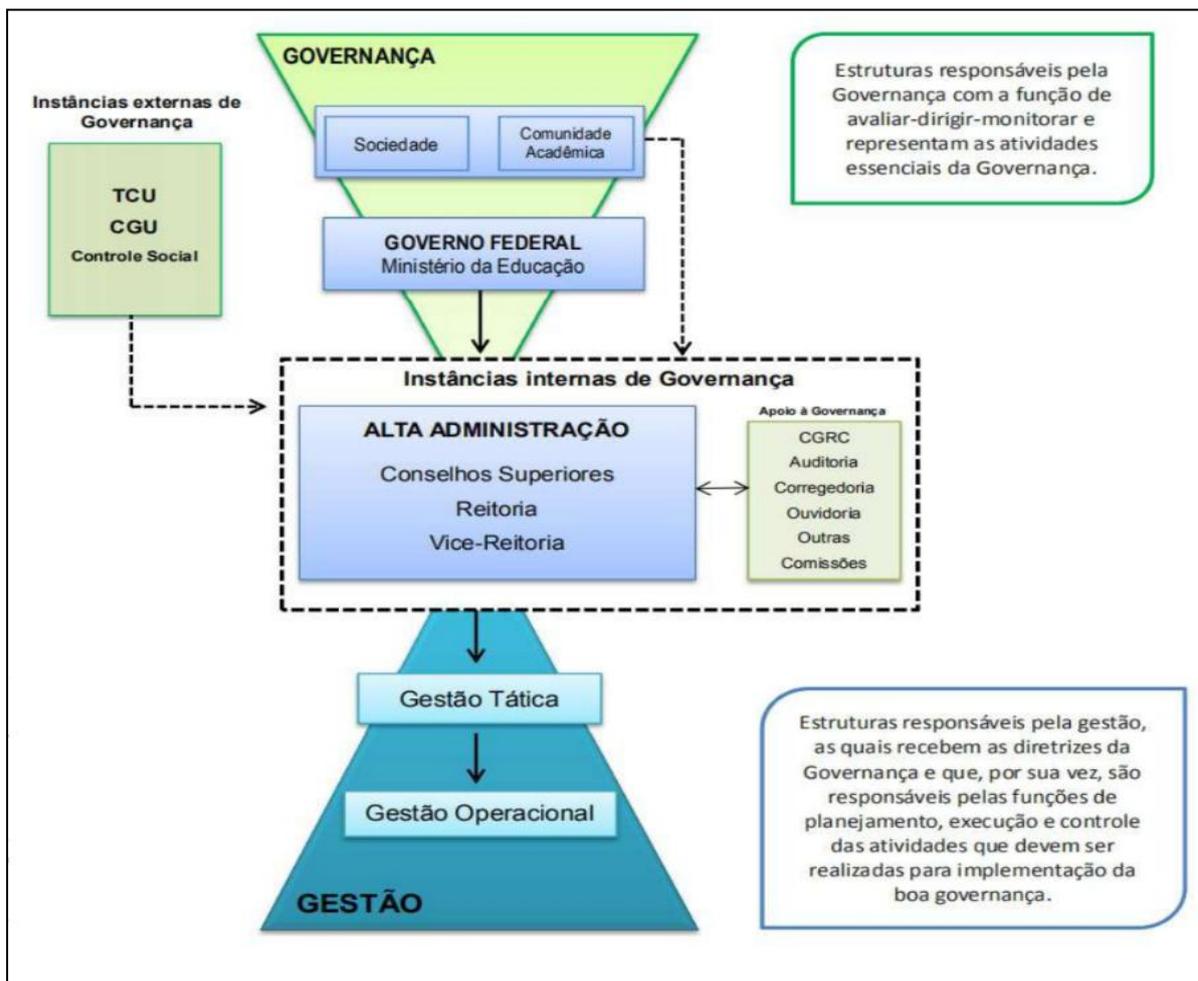
Sendo as universidades instituições complexas e mudanças estruturais não são tarefas fáceis, o que pode não possibilitar esta ampliação de participantes externos nos conselhos deliberativos, será necessário estabelecer também outras formas de aproximar a sociedade do debate acerca da função da Universidade e incluir mais atores para legitimar e ampliar as ações da instituição. Desta forma, seria ideal a princípio possibilitar a ampliação da participação de discentes e técnico-administrativos nos processos decisórios da instituição. Este será um primeiro passo para a efetivação da governança na instituição com a consolidação de representação dos segmentos de modo paritário. Essa condição permitirá a instituição assegurar uma gestão democrática, que será fundamental para ampliar as pontes de governança com a comunidade externa a UFGD.

É preciso que a UFGD, dentro dos mecanismos e princípios de governança, adote estratégias em sua estrutura institucional para ampliar o relacionamento com a sociedade de modo que se possa conhecer e atingir as demandas destes.

4.2.2 Estrutura e Instâncias de Governança

A procura por uma estrutura de governança faz uma instituição investigar em seu arranjo orgânico quais partes são responsáveis por tarefas que atendam aos princípios de governança. A estrutura de governança definida pela UFGD a partir de sua estrutura organizacional está representada na Figura 10.

Figura 10 - Estrutura de Governança da UFGD



Fonte: Relatório de Gestão 2019 (UFGD, 2020c).

Desta forma, pela representação da Figura 10 e a partir das definições de instâncias de governança do Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (BRASIL, 2020c) tem-se como instâncias externas de governança na UFGD o TCU, CGU e o Controle Social. Ainda há também a Sociedade, a Comunidade Acadêmica, Governo Federal e Ministério da Educação. Já como instâncias internas de governança pode ser caracterizado a alta administração, conselhos superiores, reitoria e vice-reitoria. Ainda se tem como instâncias internas de apoio à governança Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria, Procuradoria, Comissão de Ética, Comissão Permanente Pessoal Docente (CPPD), Comissão Interna de Supervisão (CIS) e Comissão Própria de Avaliação (CPA).

A partir do Referencial Básico de Governança Organizacional e das informações encontradas em documentos da Universidade o modelo de governança da UFGD representado na Figura 10 pode, de modo sintetizado, se compor nas instâncias descritas no Quadro 15.

Quadro 15 - Instâncias de Governança da UFGD baseado no Referencial básico de governança organizacional do TCU

Grupo	Descrição	Instâncias
Instâncias externas de governança	Controle e regulação	Presidente da República, o Ministério da Educação (MEC), Sociedade, Congresso Nacional, Ministério da Economia, Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria de Geral da União (CGU)
Instâncias externas de apoio à governança	Avaliação, auditoria e monitoramento independente	Agentes Sociais, Agentes Governamentais, Agentes Econômicos
Instâncias internas de governança	Definição, avaliação e monitoramento da estratégia e as políticas internas	Alta administração, Reitoria e vice-reitoria, Conselho Universitário (COUNI), Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura (CEPEC), Conselho Curadores.
Instâncias internas de apoio à governança	Realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas.	Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), Auditoria Interna, Corregedoria, Ouvidoria, Procuradoria Federal, Comissão de Ética, Comissão Permanente Pessoal Docente (CPPD), Comissão Interna de Supervisão (CIS), Comissão Própria de Avaliação (CPA),
Instância de Gestão	Estruturas que contribuem para a boa governança da organização. São responsáveis por coordenar a gestão tática e operacional em áreas específicas.	Reitoria, Pró-reitorias, Diretorias, Coordenadorias.

Fonte: Adaptado de Referencial básico de governança organizacional (BRASIL, 2020c) e Relatório de Gestão 2019 (UFGD, 2020c).

As instâncias externas de governança têm atuação independente e autônoma na fiscalização, controle e regulação da governança da UFGD, assim como em outros órgãos. Entre os órgãos citados pela UFGD como sendo instâncias externas, mas se levando em consideração a definição exposta, pode-se citar o Congresso Nacional, TCU e a CGU.

O TCU, órgão de controle externo auxiliar do Congresso Nacional, é o precursor da governança no país realizando diversas publicações de governança pública como já foi exposto neste trabalho. Realiza, ainda, diversos processos de auditoria. Além disso, efetiva o Levantamento Integrado de Governança Pública, que avalia a governança e gestão públicas de diversas organizações públicas, inclusive da UFGD. Realiza, também, o Levantamento de Riscos de Fraude e Corrupção, na qual a Universidade é avaliada.

Já a CGU atua na defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência de gestão, programa de integridade e gestão de riscos, estabelecendo que a instituição defina várias ações por meio de auditoria, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Ainda publicou manuais guias e cartilhas para orientação das organizações do Governo Federal para a implantação dos seus programas de integridade. Pelo Relatório de Gestão, ano

de exercício 2018 da UFGD, observa-se diversas recomendações que a CGU estabeleceu para atendimento na UFGD. Dentre elas, a elaboração do programa de integridade, plano de dados abertos e o plano de gestão de risco da instituição.

As instâncias externas de apoio à governança fazem avaliação, auditoria e monitoramento independente e em casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança (BRASIL, 2020a). A UFGD identifica os agentes sociais, os agentes governamentais e agentes econômicos como componentes de instâncias externas de apoio à governança.

As instâncias internas de governança são responsáveis pela definição, avaliação e monitoramento das estratégias e políticas da instituição. Devem direcionar a atuação da organização para o atendimento do interesse público. Na UFGD estas instâncias são o COUNI, CEPEC, o Conselho de Curadores e a Reitoria.

O COUNI é organismo superior máximo da instituição. Exerce funções deliberativas, normativas, de planejamento e de julgamento de recursos das diversas questões que envolvam a natureza administrativa, didático-científica, econômico-financeira e patrimonial da Universidade.

O CEPEC, por sua vez, é um organismo de supervisão. Possui atribuições deliberativas, normativas e consultivas sobre atividades didáticas, científicas, culturais, artísticas, de interação com a sociedade (UFGD, 2012).

O Conselho de Curadores se caracteriza como organismo de fiscalização econômico-financeira da Universidade. Este conselho realiza a fiscalização sobre a prestação de contas e a criação de fundos, além de aprovar tabelas de valores e taxas da instituição (UFGD, 2012).

A reitoria, segundo o Estatuto da UFGD, é um órgão executivo central de administração que tem papel de coordenação, fiscalização e faz superintendência de todas as atividades da universidade. A reitoria é exercida pelo Reitor, auxiliado pelo Vice-reitor e pelas Pró-reitorias, Chefe de gabinete, Procuradoria Federal, Coordenadorias, assessorias e órgão suplementares administrativos (UFGD, 2007a; UFGD, 2012).

Segundo o Relatório de Gestão, exercício 2019, as instâncias internas de apoio de governança são responsáveis por realizar a comunicação entre as partes interessadas na instituição. A comunicação, neste caso, são entre as partes interessadas internas e externas à administração. São responsáveis por prestar informações à alta administração acerca da avaliação e monitoramento de riscos e controles para alta administração para tomada de decisão e planejamento de ações. Estas informações têm por objetivo a excelência da

legalidade dos atos, dos processos e procedimentos da instituição na busca por eficiência, eficácia, economicidade e impessoalidade (UFGD, 2020d).

No mesmo documento a instituição cita as informações de alguns integrantes das instâncias internas de apoio de governança. Sobre a Procuradoria Federal informa que é de sua responsabilidade a atuação nas ações judiciais em que a UFGD se apresenta como parte. Realiza a orientação técnica e envio de subsídios à Procuradoria Federal no Mato Grosso do Sul (PFMS) que atua na atuação e defesa judicial da instituição (UFGD, 2020a; UFGD, 2020d; UFGD, 2021c).

Em relação à Auditoria Interna, afirma que esta identifica, avalia e monitora anomalias que são informadas à alta administração. Riscos e controles internos são monitorados por esta instância de suporte à estrutura de governança da UFGD. Atua, ainda, como apoio aos órgãos do Sistema de Controle Interno e Externo do Governo Federal. Na instituição é um órgão administrativo, vinculado ao Conselho Universitário, que avalia de forma independente as operações contábeis, financeiras e administrativas executadas na Universidade (UFGD, 2020a; UFGD, 2020d).

Já a Ouvidoria, que segundo a Universidade é o setor de controle e participação social por mediar a interlocução dos usuários com a instituição, tem subsidiado os gestores públicos com informações advindas de reclamações, solicitações, denúncias, sugestões, elogios e comunicações. Tem sido, portanto, o canal de comunicação direto entre o cidadão e a Universidade (UFGD, 2020a; UFGD, 2020d).

A Corregedoria Universitária, que atua na prevenção de infrações disciplinares e atividades de correição, foi instituída para o controle e a supervisão de sindicâncias e processos administrativos, sendo criada no ano de 2016. Atua por meio da instauração de procedimentos correccionais como sindicâncias investigativas, processos administrativos disciplinares de rito sumário e ordinário que podem resultar em penalidade. É também órgão de apoio, orientação, planejamento, supervisão, coordenação, execução e assessoramento administrativo da Reitoria em assuntos de natureza disciplinar (UFGD, 2020a; UFGD, 2020d).

O Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) da UFGD foi criado no ano de 2017 para realizar a sistemática de gestão de riscos. O CGRC é composto pela Alta Administração da Universidade. Coube ao comitê a elaboração e implementação da Política de Gestão de Riscos, que foi aprovada no COUNI no ano de 2018. Já o Plano de Gestão de Riscos foi aprovado pelo mesmo Comitê no ano de 2019. Em 2020, o CGRC foi designado como Unidade de Gestão da Integridade, passando a coordenar a estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade no âmbito da UFGD (UFGD, 2020a).

A comissão de ética da UFGD foi criada no ano de 2007. Ela atua como instância consultiva de dirigentes e servidores da instituição. É integrante do Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo Federal, estando sob a coordenação, avaliação e supervisão da Comissão de Ética Pública (CEP) da Presidência da República (UFGD, 2020a).

A Comissão Permanente Pessoal Docente (CPPD) constitui-se em órgão colegiado permanente de coordenação do processo de avaliação de docentes. A CPPD tem como função implementação do processo interno de avaliação dos docentes e está vinculada à Reitoria.

A Comissão Interna de Supervisão da Carreira dos Técnico-Administrativos em Educação (CIS) é vinculada à Administração Central da UFGD. Tem atribuições associadas à função de orientar e fiscalizar as ações relacionadas à carreira dos cargos técnico-administrativos.

A Comissão Própria de Avaliação (CPA) é responsável, e tem por principal atribuição coordenar a autoavaliação institucional e atua com autonomia em relação aos demais órgãos colegiados da Universidade. A CPA é, nos termos do artigo 11 da Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004) que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), um elemento constituinte obrigatório para todas as instituições de ensino superior do país e tem por objetivo avaliar instituição de ensino superior, de forma autônoma, apresentando os resultados da avaliação interna aos avaliadores externos designados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

As instâncias de gestão, tática e operacional, encontram-se abaixo das instâncias de governança que contribuem para a boa gestão. Na gestão tática atuam agentes públicos responsáveis por coordenar a gestão operacional em áreas específicas (BRASIL, 2020c). Os dirigentes deste nível atuam em departamentos, gerências e diretorias, como por exemplo, as pró-reitorias. O referencial básico de Governança Organizacional do TCU expressa, ainda, que a gestão operacional faz a execução de processos finalísticos e de apoio. Integram a gestão operacional coordenadorias e núcleos onde atuam agentes públicos, como gerentes. Exemplos, seriam as coordenadorias dos cursos da Universidade.

De acordo com o TCU é importante que no portal oficial da instituição na internet ocorra a publicidade do modelo de governança da instituição para acesso das informações pela sociedade (BRASIL, 2020c). Devem estar presentes informações como a composição das instâncias de governança, os seus papéis e as responsabilidades de seus membros. Outros dados pertinentes, e não menos importantes, são os valores organizacionais, fluxos e processos de tomada de decisão. Ainda, segundo o Tribunal, se trata de um modelo dinâmico que deve ser revisto e adaptado às mudanças externas e internas que refletem sobre a

instituição. No momento desta análise estas informações não estão dispostas de forma clara e integrada no portal da UFGD. Seria necessário uma página no portal da instituição que unificasse o sistema de governança e possibilitasse o acesso facilitado das informações recomendadas pelo TCU (BRASIL, 2020c).

4.3 NORMATIVAS DE GOVERNANÇA NA UFGD

A adoção de novos modelos organizacionais é importante e complexa para quaisquer tipos de instituições. No caso das universidades federais, a adoção de mecanismo e práticas de governança pública é um desafio que vem, pouco a pouco, se materializando em cumprimento da legislação vigente, ao bom uso dos recursos públicos, à preocupação de oferecer serviços de qualidade e de prestar contas para a sociedade.

Em seu pioneirismo na perspectiva da governança pública, o TCU fez seu primeiro levantamento de perfil de governança na área de TI (Tecnologia da Informação) em 2007/2008. Em seguida levantamentos na área de pessoal e aquisições logísticas foram realizados em 2013 e em 2016. Em 2016, o tribunal optou por integrar todos os questionários em um só instrumento de visão corporativa ou organizacional a partir de seu referencial. Na administração pública brasileira o Tribunal foi responsável pela estruturação e a consolidação de um modelo de governança corporativa para o setor público que gerou a publicação de diversos documentos. A intenção foi orientar e incentivar a implementação de boas práticas de governança por organizações públicas. Diversas boas práticas de governança incentivadas pelo tribunal foram positivadas na legislação brasileira como, por exemplo, o Decreto nº 9.203/2017 que instituiu a Política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e Governança Pública (BRASIL, 2020c) . São exemplos de normativas de governança pública que uma universidade federal deve seguir.

Na UFGD, o tema da governança começou a aparecer em documentos oficiais do boletim de serviços¹⁰ no início da década de 2010. Neste período, por exemplo, há o registro em 2011 de servidora que participou do evento “I Encontro Nacional de Governança em TI no Setor Público” com objetivo de treinamento. Nos anos seguintes há registros relacionados apenas à governança de TI na instituição. No ano de 2014, servidoras participaram do seminário do TCU “Governança e Gestão de Pessoas na Administração Pública Federal: Perfil e Boas Práticas”, também para treinamento. A partir de 2017 se destaca a ocorrência de

¹⁰ O boletim de Serviço da UFGD é um sistema disponível para acesso no portal da UFGD destinado a dar publicidade aos atos e procedimentos oficiais da instituição.

publicação de normativas de governança que satisfazem determinações da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 1/2016 (MP/CGU, 2016).

Com base na consulta de documentos e informações presentes no portal da UFGD foi possível estabelecer no Quadro 16 as principais normativas produzidas pela instituição ao longo dos anos que orientam o seu modelo de governança atual.

Quadro 16 - Normativas da UFGD que o orientam seu modelo de governança pública
(continua)

Ano	Normativa	Descrição	Normativa de origem que determinou adoção
2006	Regimento Geral da UFGD	Regimento que disciplina a organização e o funcionamento da UFGD, bem como estabelece a dinâmica das atividades acadêmicas e administrativas e das relações entre os órgãos da instituição.	-----
2007	Regimento do Conselho Universitário - COUNI	Regimento da instância máxima de função normativa, deliberativa e de planejamento da Universidade Federal da Grande Dourados	-----
2007	Regimento do Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura	Regimento do órgão superior de deliberação coletiva, autônomo em sua competência, é responsável pela coordenação de todas as atividades de ensino, pesquisa, extensão e cultura da Universidade	-----
2007	Regimento do Conselho de Curadores	Regimento do órgão de fiscalização econômico-financeira da UFGD.	-----
2012	Estatuto da UFGD	Estatuto é o marco normativo principal de uma instituição ou organização. Ele estabelece princípios, normas gerais, macroestrutura e funcionalidade da entidade.	-----
2017	Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI	É o principal instrumento norteador das atividades desenvolvidas na UFGD. Demonstra a missão da instituição, as diretrizes pedagógicas que orientam suas ações bem como os seus projetos estruturantes.	-----
2017	Portaria Reitoria 358/2017 que instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC	Comitê responsável pela adoção de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança no âmbito da UFGD	Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 1/2016
2017	Portaria Reitoria Nº 959 de 12/12/2017 que reformulou o Comitê de Governança Digital da UFGD – CGD/UFGD	Comitê responsável por aprimorar os serviços relacionados à tecnologia da informação e comunicação desenvolvidos na UFGD.	Decreto n.º 8.638 de 15/01/2016
2018	Política de Gestão de Riscos	A política tem por objetivo assegurar aos gestores o acesso tempestivo às informações quanto aos riscos a que a instituição está exposta melhorando o processo de tomada de decisão.	Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 1/2016
2020	Plano de Gestão de Riscos	Documento que detalha os processos de gestão de riscos apresentando a metodologia para o gerenciamento destes na Universidade.	Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 1/2016

Quadro 16 - Normativas da UFGD que o orientam seu modelo de governança pública (conclusão)

Ano	Normativa	Descrição	Normativa de origem que determinou adoção
2020	Plano de Integridade da Universidade	O plano tem por objetivo estruturar, de forma coordenada, a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.	Decreto nº 9.203/2017, Portaria CGU nº 1.089/2018
2020	Plano de Dados Abertos da Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (PDA/UFGD)	instrumento que operacionaliza a Política de Dados Abertos, pois organiza o planejamento das ações de implementação e promoção da abertura de dados dos órgãos e entidades.	Decreto nº 8.777/2016 e Resolução nº 3/2017, do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA).

Fonte: Informações encontradas no portal e em documentos da UFGD.

No mesmo quadro listam-se os regulamentos dos Conselhos Superiores, Regimento Geral da UFGD, Estatuto da UFGD, Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Os Conselhos superiores têm importantes papéis na estrutura de governança da Universidade por serem os espaços de tomada de decisão que impactam a instituição. O COUNI, o CEPEC e os Conselhos de Curadores possuem seus regulamentos próprios, em documentos específicos. Já a normativa que rege o Conselho Social e Assembleia Universitária se encontra no Estatuto da instituição.

O Estatuto da UFGD estabelece os princípios, regras gerais, macroestrutura e funções da universidade, sendo o marco normativo da instituição. No ano de 2017, a UFGD deu início à Estatuinte para revisão e reforma de seu Estatuto em uma comissão composta por 79 representantes dos estudantes, dos docentes, dos técnicos-administrativos e da Administração Central. A Comissão Estatuinte tinha por meta inicial elaborar a proposta final de alteração do Estatuto e Regimento Geral da Universidade, no prazo de até 180 dias. O prazo de conclusão foi prorrogado para até o dia 15 junho de 2018 (UFGD, 2021b). Não há novas informações no portal ou em documentos oficiais da UFGD sobre a Estatuinte ou encaminhamentos para retomada da reforma do Estatuto nas gestões *pro tempore* que se iniciaram em 11 de junho de 2019. Logo, no momento desta pesquisa os trabalhos de aprovação de um novo Estatuto estão paralisados e um processo iniciado há praticamente cinco anos não foi finalizado.

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) faz parte do plano estratégico das universidades públicas e privadas, sendo o documento obrigatório orientador das ações da gestão a partir da delimitação do marco situacional e o que a instituição pretende se tornar e, conseqüentemente, alcançar em um prazo de cinco anos (PINTO, *et al.*, 2019). Os agentes

públicos na construção desta ferramenta de gestão devem considerar as necessidades de todos os *stakeholders* na definição de metas e, desta forma, legitimá-la conduzindo a instituição à governança pública (LUZ, 2014). Para Teixeira *et al.* (2018) a evolução da governança nas instituições públicas necessita que o planejamento estratégico seja devidamente realizado.

O conjunto de práticas de gestão e governança começou a ocorrer nas instituições públicas de ensino superior, aqui inclusas as universidades federais, a partir da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que estabeleceu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e introduziu a prática do planejamento por meio da necessidade de implantação do PDI (SILVA JÚNIOR, SILVA e VIANA, 2019). Todo PDI deverá conter objetivos, metas e, até mesmo, políticas públicas que serão executadas (VIEIRA e SILVA, 2016). O documento, portanto, deverá conter indicadores de desempenho para avaliar a situação atual e futura da instituição para permitir que, em juntamente com outras ferramentas institucionais, sejam supridas as deficiências identificadas (SCHMIDT, VERONEZE e ZANELLA, 2021).

A obrigatoriedade do PDI é definida, atualmente, pelo Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017d) e deve ocorrer a cada cinco anos para garantir o planejamento estratégico de acordo com a Portaria MEC nº. 21/2017 (MEC, 2017). A partir do ano de 2021, segundo o Art. 5º da Instrução Normativa nº 24/2020 do Ministério da Economia, o PDI deverá ser revisado pelo menos uma vez por ano e, se necessário, deverá ser atualizado.

Entretanto, é possível ainda às instituições a aprovação da prorrogação de seus PDIs. Várias universidades prorrogam a vigência de seus planos com variação de períodos que julgam necessário. Contudo, as prorrogações se não forem realizadas dentro de prazos adequados podem trazer prejuízos para as instituições quanto ao seu planejamento. Para Teixeira *et al.* (2018) a elaboração e atualização do PDI é o momento oportuno para a instituição realizar o seu aprimoramento e se adequar às políticas públicas estabelecidas. A utilização de PDIs defasados faz com que as universidades fiquem em desacordo com as características essenciais do planejamento estratégico institucional que Vieira e Silva (2016) descrevem, em relação a estas organizações, como sendo a observância em relação às mudanças dos ambientes interno e externo, a utilização de uma proposta pedagógica ideal, e os direcionamentos corretos acerca das questões acadêmicas e administrativas. Assim, considera-se que sucessivas prorrogações ou prorrogações por períodos longos podem ser um obstáculo para o avanço da governança pública nas instituições, já que esta depende de um planejamento estratégico bem realizado.

Na UFGD, o PDI vigente, 2017-2021, é fruto de prorrogações ocorridas a cada período e, ainda, o documento é o mesmo desde o ano de 2013. No ano de 2017, o COUNI aprovou prorrogação de sua vigência até 31/12/2020. Em 2020, o PDI foi novamente prorrogado pelo mesmo conselho superior até 31/12/2021. Cabe, aqui dizer, que as informações do plano são daquele período e refletiriam, prioritariamente, se alcançar metas e objetivos até o ano de 2017. Entretanto, são citadas, também, metas até o ano de 2020 que estavam presentes no plano de expansão da instituição como “projeções já pensadas e aprovadas até 2020” (UFGD, 2017, p. 18) . No momento desta pesquisa é discutida a elaboração do PDI para o período 2022-2026 e um dos eixos em discussão é o de Governança e Gestão.

O processo atual de construção do novo PDI da UFGD envolveu 254 delegados (estudantes, docentes e técnicos administrativos) em seis eixos de discussão para definir os objetivos estratégicos da universidade para os próximos 5 anos (2022 a 2026). Os delegados foram divididos em seis grupos sendo que cada grupo fará a discussão de um eixo temático. Os eixos estabelecidos foram Gestão e Governança; Ensino; Pesquisa; Extensão e Cultura; Assistência Estudantil; Sustentabilidade. A metodologia envolveu a consulta dos valores da instituição à comunidade acadêmica; a revisão textual da missão, visão e valores da instituição; construção a cadeia de valor da universidade, e a definição dos objetivos estratégicos e o desenho do mapa estratégico. O mapa estratégico foi criado a partir da metodologia da ferramenta *Balanced ScoreCard* (BSC), ferramenta para a gestão estratégica, que consistiu no desdobramento dos objetivos estratégicos e da missão da instituição em indicadores de desempenho para o monitoramento estratégico. Iniciada sua elaboração em março de 2020, o PDI em construção, tem prazo final para ser apreciado no COUNI em dezembro de 2021 (UFGD, 2020b).

Na busca por evidências de práticas de governança pública expressas na documentação formal do planejamento estratégico, se faz necessário analisar o PDI atual tentando identificar metas e indicadores de desempenho presentes. A necessidade de monitoramento da gestão justifica a prática de governança, pois esta na “administração pública pode ser aferida por meio de indicadores e princípios” (MOURA JR e ARAGÃO, 2020, p. 15) . Os indicadores são atribuições de valor aos objetivos buscados e funcionam como instrumentos essenciais para monitorar e avaliar o desempenho da gestão nas organizações (BAHIA, 2021) . Na governança pública, os indicadores são considerados componentes indispensáveis para sua mensuração (MOURA JR e ARAGÃO, 2020).

O PDI da UFGD traz em sua missão elementos como a geração, construção, sistematização, inovação e a socialização de conhecimentos, saberes e valores através de ensino, pesquisa e extensão de excelência. Sua missão também engloba formar “profissionais e cidadãos capazes de transformar a sociedade no sentido de promover desenvolvimento sustentável com democracia e justiça social” (UFGD, 2017, p. 16). O documento define em seu planejamento que no “estabelecimento dos objetivos e metas foram considerados indicadores e projeções para o futuro que se materializaram (e se materializam) em ideias e ações presentes em documentos” (UFGD, 2017, p. 17) como o Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020); indicadores de desenvolvimento locais e nacionais; metas, ações e indicadores existentes no Plano de Ação da UFGD.

Como o PDI vigente tem quase nove anos, não se observa a presença do termo “governança pública” ou mesmo “governança” em suas 225 páginas. Como não poderia ser diferente, não há uma representação de uma estrutura de governança da instituição. Isso reflete o panorama da administração pública daquele momento em que não havia presença de elementos deste modelo em documentos orientadores e regimentais. Já o termo “gestão” é mencionado setenta e quatro vezes. É apresentada apenas uma síntese da estrutura acadêmica e administrativa que é resultado da resolução nº 23/2013 do COUNI.

Quanto à presença de princípios, são citados alguns, como: da equidade, da ética, da responsabilização, do respeito à diversidade e à gestão democrática da educação. Dentre os princípios norteadores do PDI estão a gestão democrática e transparente; o compromisso social, com a ética e com o meio ambiente. Estes princípios podem ser destacados como de governança (UFGD, 2017).

Para a vigência inicial do PDI no período 2013-2017 e suas subsequentes prorrogações foram apresentadas 33 metas divididas em cinco quadros que representam as cinco diretrizes para o planejamento da UFGD. As cinco diretrizes/quadros são: Programa 01 – Educação Pública, Gratuita e de Qualidade; Programa 02 – Informação, Informatização e Transparência; Programa 03 – Desenvolvimento Social, Inovação e Inclusão; Programa 04 – Mobilidade e Internacionalização Acadêmica; Programa 05- Sustentabilidade e Eficiência dos Gastos Públicos (UFGD, 2017).

Em cada meta trazida nos quadros é apresentado o objetivo, as ações, os problemas relacionados/potencialidades relacionadas; o local de atuação, a responsável/fonte orçamentária; indicadores e; o prazo. Para as 33 metas são colocados 73 indicadores (UFGD, 2017). Entretanto, nenhum deles apresenta algum dado numérico nos quadros.

A instituição aponta que na construção de seu PDI levou em conta diversos indicadores como de desenvolvimento locais e nacionais; indicadores adotados pelo CNPq, INEP e SESu; metas, ações e indicadores existentes no Plano de Ação da UFGD (UFGD, 2017) . Apesar disto, nas metas a presença destes indicadores ocorre apenas como uma descrição e não em forma de número ou percentual atingido ou a se atingir. Não ficou implícito se os vários indicadores citados já existiam e seriam comparados com os futuros índices ou se esses indicadores ainda seriam criados para avaliar as metas presentes no documento.

Alguns indicadores como “Promover a valorização dos servidores da UFGD” apresenta a definição de “não se aplica” para seu indicador. Todavia, se uma meta de gestão como esta é estabelecida e não há e não haverá meios de verificar sua execução não se pode dizer que há meios de exercício de governança. Não se poderá, desta forma, a instituição apresentar alguma evidência de alcance da meta sem que não haja desconfiança da realidade e precisão da informação.

Entretanto, analisando detalhadamente o texto do documento foi possível se contabilizar alguns indicadores reais e que, também, estavam presentes nos anexos do referido documento. A seguir se faz necessário a apresentação destes indicadores e algumas observações relevantes sobre estes levando-se em conta as cinco diretrizes para o planejamento da UFGD.

No detalhamento das metas de “Educação Pública, Gratuita e de Qualidade” foram expressas a meta de se ampliar em mais 59 os cursos de graduação presencial e em 46 os cursos de Pós-graduação *stricto sensu* até o ano de 2020 dentro do plano de expansão da Universidade. A meta até o ano de 2017 seria a criação de 12.149 novas vagas que, adicionadas às existentes, totalizariam 20.437 vagas. Com isso ocorreria a ampliação de vagas permitindo o acesso à educação superior e inclusão social. Naquele momento, 2013, a instituição possuía 28 cursos de graduação e 22 cursos de pós-graduação *stricto sensu* somando 8.488 vagas (UFGD, 2017) . No ano de 2021, a UFGD conta com 41 cursos de graduação sendo que destes, 5 estão na modalidade à distância. Esse valor é bem distante dos 87 cursos pretendidos até o ano de 2020. Já os cursos de pós-graduação contabilizam, atualmente, 35 programas, também distantes dos 68 planejados.

No item “Informação, Informatização e Transparência”, não há citação de dados números atuais ou futuros que instituição quer atingir na área de TI. Nesta diretriz o PDI relata que “deverão ser identificadas as oportunidades de soluções de TI que venham a aprimorar a gestão e a realização das atividades da UFGD” (UFGD, 2017).

Na diretriz “Desenvolvimento Social, Inovação e Inclusão” também não houve a presença de metas ou indicadores numéricos para o período do PDI, apenas foram colocadas a estratégia de criação de 8.270 vagas com a criação de 16 cursos de graduação na modalidade a distância dentro do plano de expansão. Identifica-se apenas que a instituição expõe que suas “políticas de acesso e permanência na Universidade, de interação e cultura, têm um olhar que miram a aproximação com setores sociais externos à Academia” (UFGD, 2017, p. 27). Para isso, propôs a criação de novas vagas, muitas delas em áreas profissionais que se mostram críticas, como a demanda pela articulação com a educação básica e profissional; e melhores articulações com grupos empresariais e economias sociais com um planejamento estratégico para o desenvolvimento social e regional. Cita, ainda, que serão realizadas políticas de extensão e cultura para o desenvolvimento científico, social, econômico-regional; e a expansão da assistência estudantil para elevar os índices de permanência. A oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* seria, juntamente com os cursos de pós *lato sensu* e especialização, oportunidade para a resolução de problemas de interesse socioambientais e promoção de ciência e tecnologia. Apesar de citar índices, como o de permanência, não foram dispostos valores daquele período e o que se queria alcançar (UFGD, 2017).

As metas da diretriz “Mobilidade e Internacionalização Acadêmica” foram para garantir o estabelecimento das “relações de cooperação para permitir que alunos da instituição possam cursar parte de sua carga horária em outra universidade” (UFGD, 2017, p. 32). A instituição informou que nesta diretriz é baixa ainda a sua capacidade de internacionalização em todas as áreas e que há muito que se fazer, mas sem apresentar algum valor ou índice. O PDI registrou que há oportunidade de expansão da mobilidade acadêmica dentro do programa Ciência sem Fronteiras do Governo Federal. Para além deste programa e para se alcançar políticas que favoreçam a ampliação da mobilidade, a UFGD propôs a ampliação do sistema de aproveitamento de crédito do Programa de Bolsas de Mobilidade Internacional, ampliação do número de acordos de cooperação com instituições de países estrangeiros, publicação semestral de edital com oferta de vagas na UFGD a alunos de universidades parceiras, ampliação e aprimoramento do ESAI e outros. Todas as propostas não apresentaram índices ou valores alcançados ou a se alcançar no futuro (UFGD, 2017).

Cabe destacar que o programa Ciências sem Fronteiras, que consta no atual PDI, foi extinto pelo governo federal no ano de 2017. Isto é uma evidência do prejuízo das constantes prorrogações do PDI da UFGD que se mostra cada vez mais distante das mudanças implementadas na agenda das políticas públicas educacionais voltadas para o ensino superior nos últimos anos.

Na diretriz para “Sustentabilidade e Eficiência dos Gastos Públicos”, a instituição entende em seu PDI a sustentabilidade como a que reduz ou otimiza o uso de recursos naturais, minimiza os impactos sobre o meio ambiente e a sociedade e traz uma melhoria da qualidade de vida de todos os seres em um processo de comprometimento com o futuro. Quanto à eficiência em gastos públicos, a UFGD diz que isso “significa “gastar bem” os recursos públicos” (UFGD, 2017, p. 35) . realizando investimentos de acordo com os princípios de economicidade, mas, principalmente, respeitando a justiça social e a sustentabilidade. Para cumprir isto, a Universidade se propôs a assumir e inserir em seu PDI o compromisso institucional de implementar uma política ambiental já aprovada institucionalmente por meio da resolução nº. 10/2013 do COUNI. Nesta diretriz também não foram colocados indicadores ou metas numéricas alcançadas ou que eram pretendidas para alcance no futuro (UFGD, 2017).

Quanto ao orçamento de custeio para o período inicial do PDI, 2013 a 2017, foram feitas projeções a partir do ano de 2014, tendo como base o plano de expansão da instituição. Entretanto, cabe destacar que o cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição apresentava, via plano de expansão, a criação de novos cursos e novas vagas na graduação presencial, na graduação à distância e na pós-graduação. O PDI identificou, ano a ano, o total de vagas que seriam criadas até o ano de 2017. Determinou, ainda, qual seria o aumento necessário no número de docentes e técnicos administrativos para suprir a expansão de cursos e vagas de para discentes até o ano de 2020. Foi considerada a contratação de 944 professores e 1.076 servidores técnicos administrativos até o ano de 2017 (UFGD, 2017).

Alguns outros itens de metas que possuíam indicadores, do período de elaboração do PDI e para o futuro, foram a quantidade bibliográfica, a quantidade de infraestrutura acadêmica e administrativa e investimentos estruturais em tecnologia da informação.

Quanto ao monitoramento do cumprimento dos objetivos estratégicos propostos pelo PDI, o documento só traz uma referência ao termo monitorar. Cita que o monitoramento será uma ação da autoavaliação institucional que acompanharia o processo de implementação do PDI e demais ações institucionais. Há, aqui, um entendimento que confunde monitoramento com avaliação. O que é plausível em um monitoramento correto dos indicadores é que as unidades responsáveis pelo planejamento sejam os instrumentos que o realizem.

Considerando-se os princípios e objetivos tanto da governança pública, quanto do PDI, pode-se dizer que as universidades públicas devem alinhar o planejamento estratégico como reprodução dos interesses dos diversos *stakeholders*, que devem ser tanto internos e externos ao ambiente organizacional destas instituições. Além disto, o PDI deve ser ferramenta que

permita, como forma de planejamento estratégico, que se defina, monitore e se realize a divulgação à sociedade das conquistas e resultados das ações estratégicas.

Em resumo, o atual PDI da UFGD apresenta inúmeros objetivos e metas, mas carece de indicadores específicos para o planejamento e, principalmente, para o monitoramento e avaliação das ações. Ademais, as prorrogações do PDI desencadeiam prejuízos para a efetividade deste instrumento de gestão, dado que o mesmo fica descontextualizado com a realidade da UFGD e das políticas públicas atuais de educação. Especificamente sobre a governança, o documento não apresenta nenhuma citação direta a este termo devido à sua remota data de elaboração, mas apresenta alguns princípios que a constituem. Espera-se que novo PDI exista uma estrutura de governança institucional, metas e indicadores mais específicos e, ferramentas para monitoramento e avaliação dentre outros.

No ano de 2017, via Portaria Reitoria 358/2017, foi instituído o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) da UFGD para adoção de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança. O comitê foi criado seguindo a determinação da Instrução Normativa Conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria Geral da União nº 001 de 2016. Esta instrução conjunta já inclui o conceito da governança no setor público com princípios de governança e mecanismos de liderança, estratégia e controle que devem ser postos em prática para conduzir políticas públicas e prestação de serviços públicos para a sociedade. Desta forma, a instituição do comitê foi o primeiro ato significativo para que a UFGD começasse a constituir normativas e práticas de governança pública.

Cabe a este comitê, por exemplo, promover práticas e princípios de conduta e padrões de comportamentos; institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos incentivando a adoção de suas boas práticas. Em 2018, o CGRC analisou e aprovou a Política de Gestão de Riscos da UFGD como constava na portaria que criou o comitê. É da responsabilidade também deste comitê, a realização da Gestão do Plano de Gestão de Riscos.

A Política de Gestão de Riscos da instituição foi instituída, considerando o que estabeleceu a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 1/2016 (MP/CGU, 2016) . O documento determinou a criação em até 12 meses de uma política institucional de gestão de riscos, ou seja, a declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos. A Política de Gestão de Riscos, em seu regulamento, considera vários conceitos, entre eles, a governança e a governança no setor público.

O Plano de Gestão de Riscos da UFGD foi aprovado em 2020, também proveniente da elaboração e aprovação do CGRC. Em seu texto, o plano menciona que gerenciamento de riscos é um elemento essencial para a boa governança das organizações públicas. Ele reduz as incertezas que envolvem a definição da estratégia e dos objetivos.

O Comitê de Governança Digital (CGD) da UFGD foi criado no ano de 2017 em resposta ao Decreto n.º 8.638 de 15/01/2016. Sua finalidade é aprimorar os serviços relacionados à tecnologia da informação e comunicação desenvolvidas na instituição. Deve propor planos, políticas, normas e diretrizes que assegurem o alinhamento destes serviços às necessidades institucionais. As competências do comitê são consultas e deliberações sobre a Política de Segurança da Informação; o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI); o Plano de Contratações de Tecnologia da Informação e Comunicação (PCTI), o Plano de Dados Abertos e de opinar e direcionar as ações sobre assuntos relacionados à área de governança e de transformação digital na UFGD. O comitê tem atuado, por exemplo, no acompanhamento em nível estratégico do Plano de Dados Abertos.

Considerando o Decreto n.º 9.203/2017 e a Portaria CGU n.º 1.089/2018 a UFGD instituiu o seu Plano de Integridade. O plano reúne um conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança. Logo, promove a coerência de elementos-chave da governança pública. As estruturas e instrumentos de gestão da integridade na UFGD são acesso à Informação via Lei de Acesso à Informação (LAI), Auditoria, Ouvidoria, Corregedoria, Comissão de Ética, Conflito de interesses, Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controle. A partir deste plano a instituição, via Comitê de Governança, Riscos e Controles, elaborou seu Programa de Integridade no ano de 2020.

Por fim, o Plano de Dados Abertos da UFGD é parte das exigências da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, estabelecida pelo Decreto n.º 8.777/2016 (BRASIL, 2016a) e pela Resolução n.º 3/2017 (CGINDA, 2017), do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA). Entre os seus objetivos estão melhorar a gestão e a governança da informação e de dados no âmbito da UFGD. O plano é um instrumento de planejamento e coordenação das ações de disponibilização de dados da UFGD em formato aberto e faz parte dos planos e projetos institucionais que visam aumentar a transparência. A implementação do plano, logo, pretende dar mais transparência a instituição e aperfeiçoar a divulgação de suas informações à sociedade promovendo, assim, o controle

social. A UFGD pretende disponibilizar, até o ano de 2021, 20 bases de dados no Portal Brasileiro de Dados Abertos¹¹.

A partir destes documentos é perceptível que a instituição vem tentando aperfeiçoar as suas normativas de governança pública. Entretanto, nota-se que há uma sinalização restrita a busca por se cumprir determinações legais. No Relatório de Gestão exercício 2019, frente aos índices que a instituição obteve junto ao levantamento do TCU, há prioridades que buscam elaborar regulamentações que impactaram negativamente estes valores como, por exemplo, o plano de gerenciamento de riscos, regularização das licenças ambientais e uma série de pendências elencadas. As providências em relação a vários índices não positivos para instituição mostram que a sua governança e gestão não estão em nível adequado. Também no Relatório de Gestão há a citação de regulamentos de governança da Universidade que não estão sendo cumpridos como a elaboração do Plano de Gestão de Risco que ocorreu após o prazo determinado.

O ideal seria que Universidade tivesse vanguarda na adoção em mecanismos e práticas governança e gestão públicas e não aguardasse, sem proatividade, o momento de determinações de órgãos superiores ou de controle. Os índices de governança pública que vem orientando a atuação da instituição, neste sentido, são trazidos no próximo tópico.

4.4 MECANISMOS, PRÁTICAS E ÍNDICES DE GOVERNANÇA DA UFGD DE ACORDO COM O “LEVANTAMENTO INTEGRADO DE GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL PÚBLICA” DO TCU

Como se pode verificar na Tabela 1, página 85, a UFGD está na posição 55º em relação ao Índice de Governança e Gestão (iGG) frente a outras 63 universidades federais avaliadas no ano de 2018. Em relação ao Índice de Governança Pública (iGovPub), a Universidade também não está em uma posição aprazível, ficando na posição 50º em relação às mesmas 63 instituições. No Quadro 12, página 89, pode-se conferir que o estágio de governança pública da instituição é considerado apenas como inicial, já que a sua pontuação neste índice está em 28%.

Esses e outros resultados da Universidade são resultantes dos questionários, oriundos do TCU, de autoavaliação respondido pela UFGD. Os resultados encontram-se no

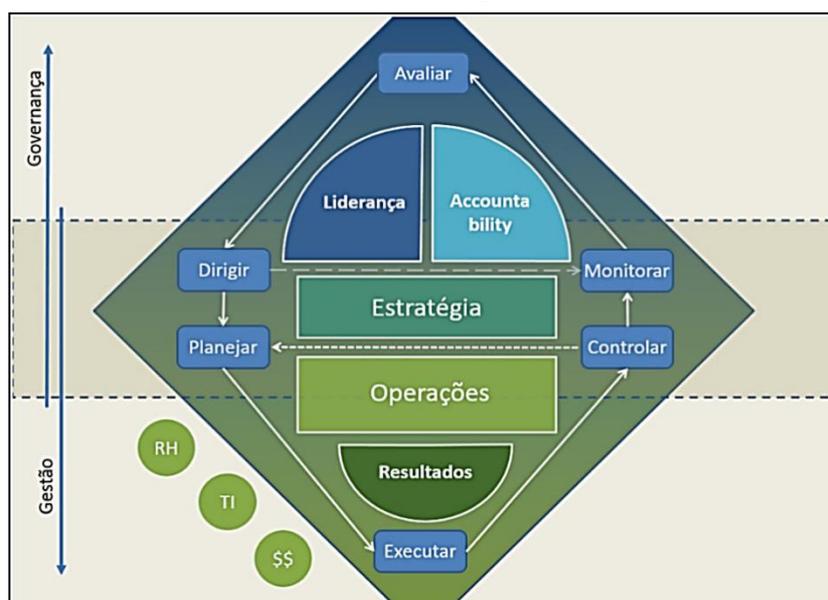
¹¹ O Portal Brasileiro de Dados Abertos é a ferramenta disponibilizada pelo governo federal para que todos possam encontrar e utilizar os dados e as informações públicas. O portal tem o objetivo de possibilitar o acesso à informação a partir da disponibilização de dados sem restrição de acesso relativos às mais variadas temáticas da administração pública.

Levantamento de Governança e Gestão Públicas, que é uma deliberação do plenário do Tribunal de Contas da União através do Acórdão 2699/2018. Essa ferramenta vinha sendo utilizada anualmente pelo TCU para conhecimento da situação da governança no setor público e estímulo às organizações públicas a adotarem boas práticas de governança. Entretanto, notou-se que a periodicidade anual era excessiva, já que o tempo médio para as organizações readequarem as suas práticas era muito pequeno. Optou-se, então, pela periodicidade bienal, mas em 2020 a coleta de informações foi adiada para 2021 em virtude da pandemia de coronavírus¹² (COVID-19) (BRASIL, 2020b).

O modelo de autoavaliação desenvolvido pelo TCU abrange não apenas as práticas relacionadas à liderança, estratégia e mecanismos de controle, mas também, contempla a atenção da governança às funções comuns de gestão dos órgãos públicos. Essas funções são fundamentais para a promoção do valor público da organização como as pertinentes à administração de capital humano e financeiro, e à gestão da segurança e da tecnologia da informação (BRASIL, 2020c).

A fim de estruturar os temas e questões abordados em seu levantamento de forma lógica o TCU desenvolveu um modelo teórico que foi utilizado para organizar os questionários aplicados às organizações públicas. Este modelo é mostrado na Figura 11 que representa os elementos básicos de um sistema de Governança e Gestão.

Figura 11 - Modelo de distribuição dos temas do questionário do Levantamento de 2018



Fonte: Relatório do Acórdão 588/2018-TCU-Plenário (BRASIL, 2018e).

¹² Pandemia causada por um novo tipo de Coronavírus, em 2020, que recebeu o nome de SARS-CoV-2. A OMS (Organização Mundial da Saúde) declarou oficialmente, em março de 2020, a situação como uma pandemia devido a velocidade com que o vírus se espalhava entre os continentes (SOUZA, 2020).

No topo da Figura 11 estão as atividades e estruturas de governança e, na parte inferior, a gestão. Portanto, verifica-se que o tema governança é composto por três mecanismos: liderança, estratégia e *accountability*, enquanto o tema Gestão inclui Operações e Resultados. Avaliar, dirigir e monitorar representa as atividades fundamentais de governança. A alta administração faz a avaliação de sua própria organização, analisando onde ela está e para onde deve ir. Em seguida, envia as diretrizes para a Gestão. Por sua vez, a Gestão deve realizar as funções de gestão “planejar”, “executar” e “controlar” afim colocar em prática as diretrizes da alta administração. A tríade avaliar-dirigir-monitorar representa as atividades essenciais da Governança. A dimensão *accountability* dá transparência e presta contas tanto dos resultados alcançados quanto do bom uso dos recursos. Posteriormente, a alta administração monitorará a conformidade das diretrizes, realizando nova avaliação de governança (BRASIL, 2018e).

Trazem-se nesta sessão, mais detalhadamente, os resultados dos índices e das práticas de governança que levaram a instituição a apresentar estes índices no Levantamento de Governança e Gestão Pública do TCU. Em especial, são detalhados os resultados dos índices de Governança Pública (iGovPub). Todos os resultados relativos às organizações públicas avaliadas estão no Acórdão 2699/2018-TCU-Plenário e foram publicados no portal do Tribunal (BRASIL, 2021c). Alguns índices são exibidos pelo Tribunal em relatórios individuais para as organizações avaliadas. Todavia, os dados completos dos questionários de autoavaliação ficam disponíveis para serem decodificados e trabalhados para informações mais completas. Conhecer todas as informações e dados ajudam a compreender melhor a situação de governança da Universidade e estimula que se adotem as boas práticas de governança pública.

Inicialmente, no Quadro 17 abaixo são apresentados os 8 (oito) principais índices da UFGD registrados nos resultados do Levantamento de Governança e Gestão Pública do ano de 2018. Neste caso, os índices são apresentados pelo TCU com variação de 0% a 100%.

Quadro 17 - Resumo dos resultados dos indicadores da autoavaliação da UFGD de 2018

Indicador	Valor	Estágio
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	21%	inicial
iGovPub (índice de governança pública)	28%	inicial
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	21%	inicial
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	15%	inicial
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	9%	inicial
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	9%	inicial
iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações)	28%	inicial
GestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	31%	inicial

Fonte: Relatório individual da autoavaliação de Governança e Gestão Públicas da UFGD (BRASIL, 2018b).

Para o tribunal, os índices de governança e gestão apresentados pela UFGD e demais organizações públicas podem ser avaliadas por categorias e estágios de capacidade da seguinte forma: capacidade INICIAL que inclui as categorias inexpressivo (0 a 14,99%) e iniciando (15 a 39,99%); capacidade INTERMEDIÁRIO (40 a 70%); e capacidade APRIMORADO (70,01% a 100%).

De forma geral, nota-se que os índices da UFGD apresentados no quadro anterior não são desejáveis colocando a instituição como estágio inicial de maturidade em governança. Os índices de governança e gestão de TI (iGovTI) e de capacidade em gestão de TI (iGestTI) apresentaram valor de 9%, o que os coloca na categoria de inexpressivo dentro da capacidade inicial. Os demais índices estão todos na categoria iniciando, mas inclusos, também, na categoria inicial. Ou seja, nesses índices mais gerais a UFGD não apresentou valores que estejam em estágios intermediário e aprimorado.

Os levantamentos de Governança Pública do TCU medem a capacidade de governança e de gestão das instituições públicas federais e de outros entes jurisdicionados do TCU. Os levantamentos tornam possível aferimento do nível de implementação de boas práticas de liderança, estratégia e *accountability*, mecanismos de governança pública (iGovPub), bem como, de práticas de governança e gestão de TI, de pessoas e de contratações (BRASIL, 2018d).

Nos próximos tópicos estão detalhados os mecanismos e práticas no contexto de seus índices. São 30 práticas, estabelecidas pelo TCU, que foram avaliadas por meio de 100 itens de investigação (BRASIL, 2018c). Para isso, abordam-se os temas de Governança Pública Organizacional, Governança e Gestão de Pessoas, Governança e Gestão de TI, Governança e Gestão de Contratações e Governança sobre Resultados.

4.4.1 Governança Pública Organizacional

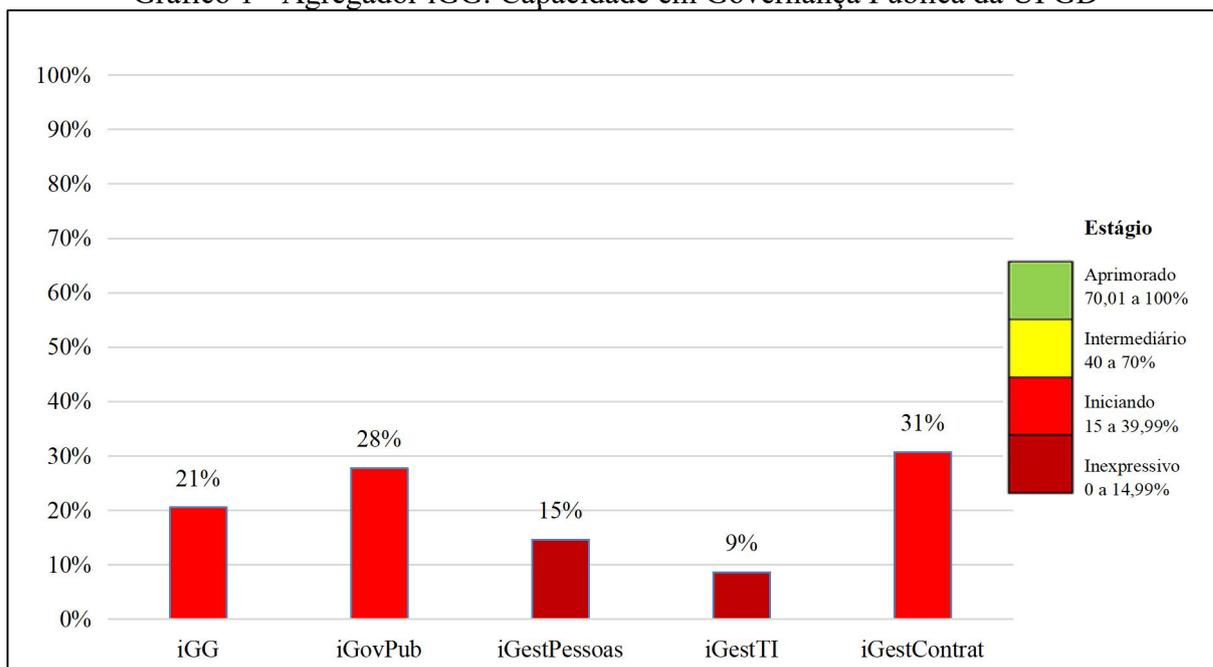
O TCU compreende como governança pública organizacional a aplicação de práticas de liderança, estratégia e controle, permitindo que representantes de órgãos públicos e partes interessadas nela avaliem suas condições e necessidades, orientem suas atividades e fiscalizem suas operações, a fim de ampliar as oportunidades de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas (BRASIL, 2020c).

Para o contexto da governança pública, o TCU traz dois índices que serão apresentados neste tópico: o iGG que é o índice integrado de governança e gestão públicas, e o iGovPub que se trata do índice de governança pública. Os levantamentos de Governança Pública medem a capacidade de governança e de gestão das organizações públicas federais e de outros entes jurisdicionados do TCU. Nesse caso, afere o nível de implementação de boas práticas de liderança, estratégia e *accountability*, bem como de práticas de governança e gestão de TI, de pessoas e de contratações.

4.4.1.1 iGG: índice integrado de governança e gestão públicas

O índice integrado de governança e gestão públicas (iGG) teve o valor de 21% para a UFGD. Este índice é calculado a partir do resultado dos outros componentes, sendo estes: índice de governança pública (iGovPub), índice de capacidade de gestão de pessoas (iGestPessoas), índice de capacidade de ingestão de TI (iGestTI) e índice de capacidade em gestão de contratos (iGestContrat). Com o iGG a organização tem mais facilidade para identificar áreas com maiores riscos e maiores necessidades de melhoria. A organização conhece seus pontos fortes e fracos em termos de governança e pode se comparar as organizações semelhantes. No Gráfico 1 é exibido a capacidade de governança pública da instituição. Assim, está presente, além do índice iGG, componente principal, os demais índices que o compõe.

Gráfico 1 - Agregador iGG: Capacidade em Governança Pública da UFGD



Fonte: Elaborado pelo autor com os dados do levantamento de governança e gestão 2018 do TCU (BRASIL, 2018b).

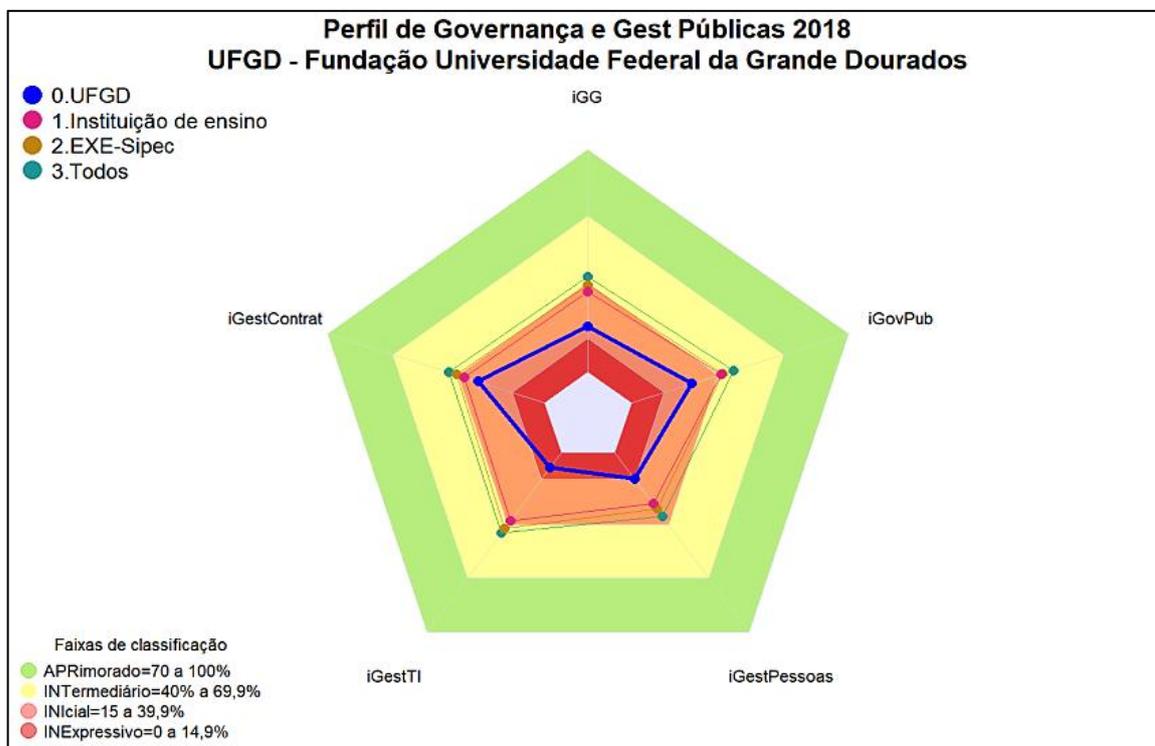
Em relação ao índice de governança pública (iGovPub) este resulta das práticas dos mecanismos liderança, estratégia e *accountability*. Neste índice a UFGD teve avaliação de valor 28%, ou seja, está em no estágio inicial em capacidade de governança pública. Mais à frente serão detalhados os resultados destes mecanismos e práticas.

Os índices de capacidade de gestão de pessoas (iGestPessoas) e governança e gestão de pessoas (iGovPessoas) para a Universidade tiveram os seguintes valores: 21 e 15%. Estes valores, dentro da categoria “iniciando”, indicam que a instituição, segundo o TCU (BRASIL, 2018h), apresenta uma baixa capacidade de gerir seu principal ativo: as pessoas.

Já os índices de governança e gestão de TI (iGovTI) e de capacidade em gestão de TI (iGestTI) registraram o resultado de 9%. É, dentre todos os índices principais, os que apresentam os valores mais negativos e ficando na categoria inexpressivo. Portanto, pode-se dizer que o modelo de gestão de TI implementado está distante de ser o adequado, segundo a avaliação do TCU.

O iGG e demais índices fornecem às organizações uma visão geral de seus sistemas de governança para que possam ser comparados com organizações semelhantes ou sistemas de governança do mesmo segmento. É isto que é visto na Figura 12 a seguir, onde é exibido os índices alcançados em cada um dos componentes de governança da UFGD. Todos os valores dos índices são apresentados em gráficos do tipo radar, variando de 0 (0%) a 1 (100%). As cores das faixas de classificação indicam os estágios de governança.

Figura 12 - Composição do índice de governança e gestão públicas (iGG) da UFGD 2018



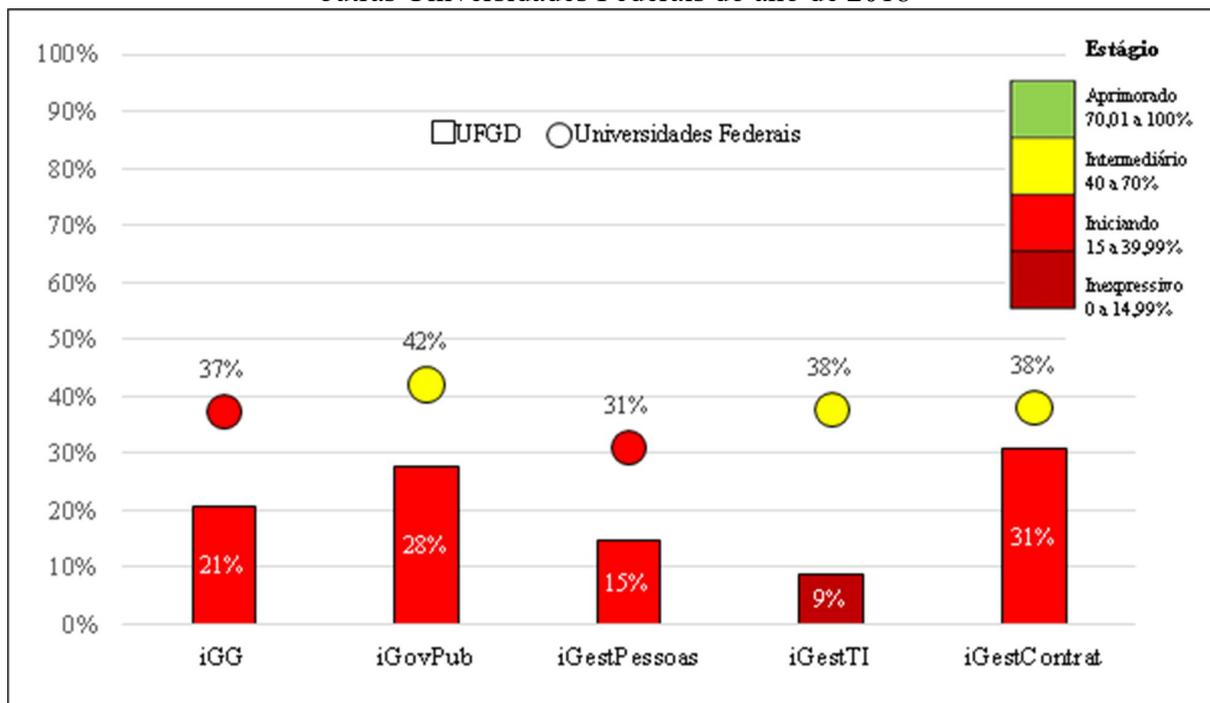
Fonte: Levantamento de Governança e Gestão Públicas: Relatório individual da autoavaliação UFGD (UFGD, 2019b).

A Figura 12 simboliza o resultado geral da autoavaliação da organização e revela todos os componentes do índice iGG e seus valores em comparativo com as instituições ensino, órgãos integrantes do Executivo Federal (SIPEC) e todas as instituições analisadas. As instituições de ensino são o grupo de mesmo segmento da UFGD.

Na linha azul, notam-se os dados dos índices alcançados pela UFGD que se pode comparar com os demais grupos. É possível observar, nitidamente, pela respectiva figura que a Universidade está abaixo da média em comparação a todos os demais grupos, ou seja, perante outras instituições de ensino e órgãos integrantes do executivo federal (SIPEC). Na capacidade de gestão de contratos (iGestContrat) é onde a instituição apresenta um valor de índice mais próximo à média das outras instituições. O seu maior distanciamento está na capacidade de Gestão de TI (iGestTI), onde se tem o cenário mais preocupante.

No Gráfico 2 faz-se a comparação dos índices alcançadas pela UFGD com a média dos índices das outras 63 universidades federais. Desde modo, pode-se comparar a instituição perante o grupo de segmento ainda mais próximo ao seu.

Gráfico 2 - Comparativo dos valores dos Índices de Governança e Gestão frente às médias de outras Universidades Federais do ano de 2018



Fonte: elaborado pelo autor com os dados do levantamento de governança e gestão 2018 do TCU (BRASIL, 2018b).

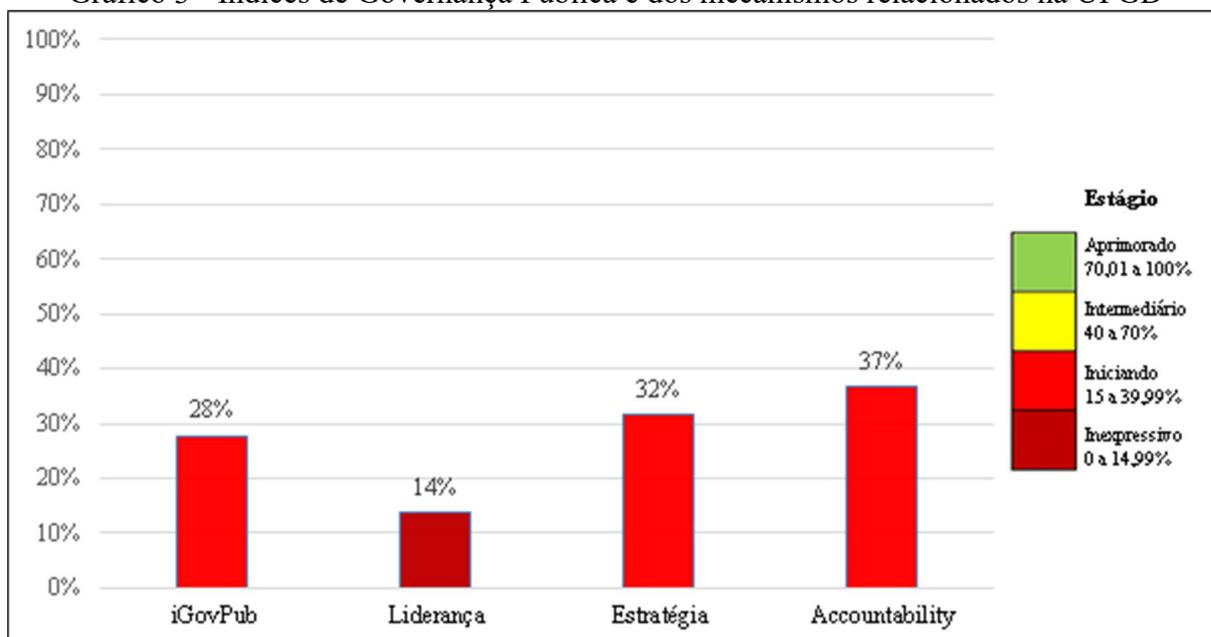
Nesta representação está evidente que a média das universidades federais é superior para todos os índices quando comparados aos da UFGD. Apesar dos valores médios para as outras universidades sugerirem que a maturidade da governança nestas organizações públicas federais serem baixa, pesa para a UFGD estar abaixo em todos os índices medidos em relação a estas. Em gestão de contratos é onde o índice apresentado pela instituição tem um valor maior, 31%, e está mais próximo à média das outras universidades, 38%. A gestão de TI e de Pessoas apresentavam os menores valores, 9% e 15%, respectivamente. Trata-se de índices com maior distância à média das outras universidades federais. No tópico 4.4.2 serão detalhados mecanismos e práticas em TI que explicam estes valores.

4.4.1.2 iGovPub: índice de governança pública

Para que as funções de governança tenham um desempenho satisfatório, alguns mecanismos devem ser adotados. Portanto, as deficiências desses mecanismos afetarão a entrega dos resultados. O índice de governança pública (iGovPub) tem como composição de avaliação um conjunto de índices que correspondem a capacidade em liderança, estratégia e controle (*accountability*). O Gráfico 3 representa os índices alcançados pela UFGD por

estágio de capacidade no tema Governança Pública, seguida da mesma distribuição dos mecanismos que a compõem: liderança, estratégia e *accountability*.

Gráfico 3 - Índices de Governança Pública e dos mecanismos relacionados na UFGD



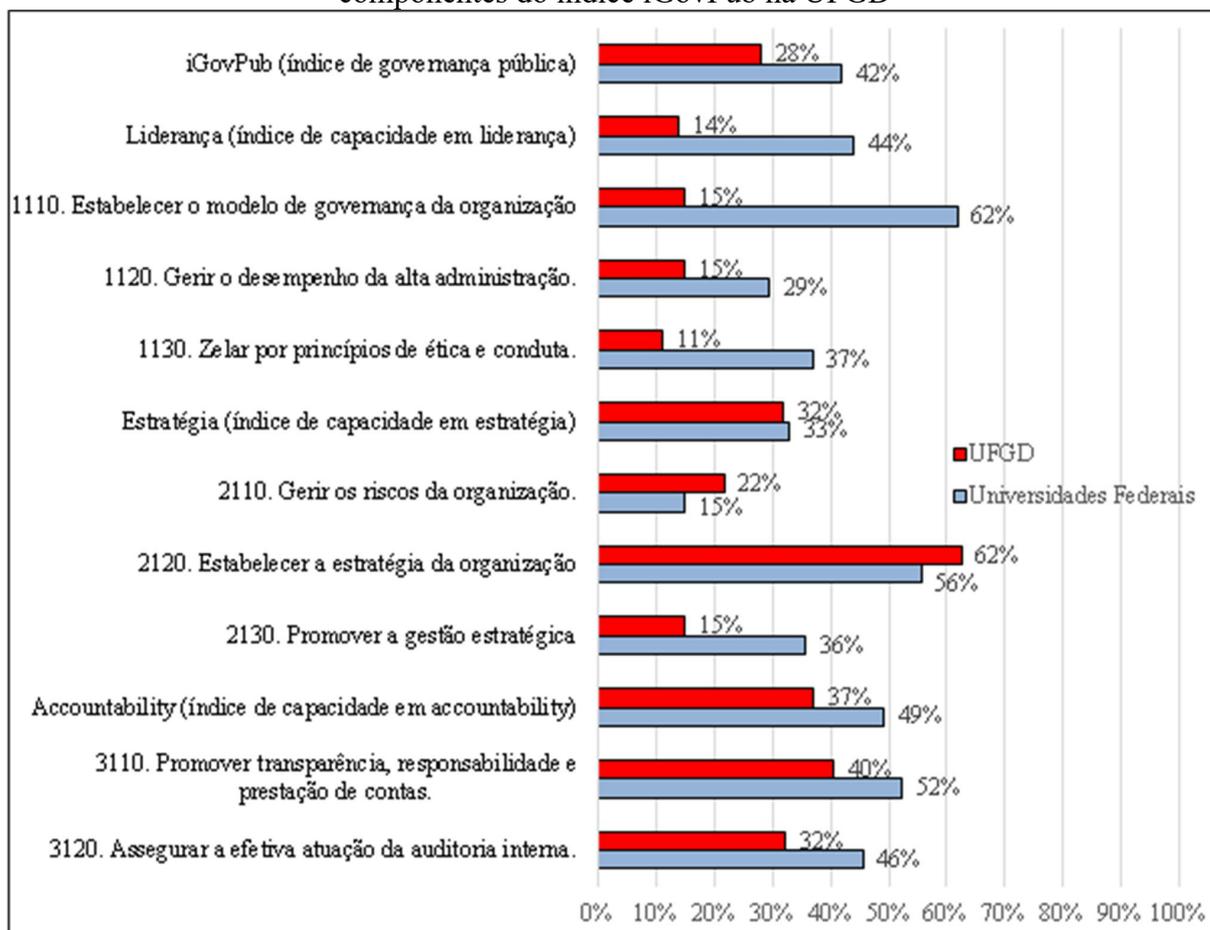
Fonte: elaborado pelo autor com os dados do levantamento de governança e gestão 2018 do TCU (BRASIL, 2018b).

Integradas, as práticas de liderança, estratégia e *accountability* demonstram a capacidade da organização de administrar bem os seus recursos de forma a gerar resultados e prestar satisfatoriamente os serviços esperados. Diante disto, o quadro que se retrata é preocupante, já que a organização não possuía nenhum índice destes mecanismos nem mesmo no estágio intermediário. O mecanismo Liderança é o que apresentava o menor valor, 14%, indicando que os conselhos ou colegiados superiores e a alta administração da organização precisam se comprometer em melhorar a adoção de práticas de governança. Estratégia e *Accountability* apesar de estarem com índices de valor maior, 32% e 37%, respectivamente, também necessitam de atenção.

Em Liderança são 08 questões que avaliam 03 práticas deste mecanismo. As práticas do mecanismo Liderança são: estabelecer o modelo de governança da organização; e gerir o desempenho da alta administração; zelar por princípios de ética e conduta. Para o mecanismo Estratégia foram 15 questões divididas entre as práticas que são as seguintes: gerir os riscos da organização; estabelecer a estratégia da organização; e promover a gestão estratégica. E, por fim, no mecanismo *Accountability* houve 09 questões envolvendo as seguintes práticas de promover transparência, responsabilidade e prestação de contas; e assegurar a efetiva atuação

da auditoria interna. Estes mecanismos e práticas com os índices obtidos a partir das repostas dadas pela UFGD em comparativo com o grupo de 63 universidades federais avaliadas estão dispostas no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Detalhamento da adoção dos mecanismos "liderança, estratégia e accountability" componentes do índice iGovPub na UFGD



Fonte: elaborado pelo autor com os dados do levantamento de governança e gestão 2018 do TCU (BRASIL, 2018b).

A prática do mecanismo Liderança “Estabelecer o modelo de governança da organização”, índice 15%, foi avaliada por duas questões: 1. A estrutura interna de governança da organização está definida; e 2. Há a segregação de funções para tomada de decisões críticas. Para as duas questões a resposta foi que a UFGD adota em menor parte estas diretrizes. Pelas respostas dadas pela instituição isto significa, primeiro, que não estão bem definidos papéis e responsabilidades da alta administração e das instâncias internas de apoio à governança, a regularidade das atividades dos membros designados, e que o sistema de governança esteja definido e avaliado pela mais alta instância interna de governança (COUNI).

E, ainda, que não há separação clara das funções nas decisões críticas de modo que o poder para tais decisões não fique concentrado em uma única instância.

A segunda prática do mecanismo Liderança “Gerir o desempenho da alta administração”, índice 15%, teve a sua avaliação através de duas questões: 1. A seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos; e 2. O desempenho de membros da alta administração é avaliado. A resposta para as duas questões foram que a instituição adota em menor parte estas diretrizes. Portanto, pelas respostas dadas, não estão definidos e não são divulgadas as competências desejáveis ou necessárias dos membros de conselhos superiores e da alta administração. Além disso, não estão definidas diretrizes para a avaliação de desempenho de membros da alta administração, tais como: indicadores e metas de desempenho.

Na terceira prática do mecanismo Liderança “Zelar por princípios de ética e conduta”, índice 11%, foram avaliadas 04 questões: 1. Código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior da organização está estabelecido; 2. Código de ética e de conduta aplicável aos membros da alta administração da organização está estabelecido; 3. Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro de conselho ou colegiado superior, são identificados e tratados; e 4. Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro da alta administração, são identificados e tratados. Para a primeira diretriz a resposta foi de não adoção e para as demais foi que a adoção é em menor parte. Assim, na UFGD não há publicação atinente a um código de ética e de conduta direcionado e aplicável aos membros dos conselhos superiores e da alta administração com valores, princípios, comportamentos esperados, tratamento de conflito de interesses e sanções cabíveis em caso de descumprimento. Entretanto, registra-se que se aplica a estes e aos demais servidores da instituição o Código de Ética Geral do Serviço Público.

Para o mecanismo Estratégia a prática “Gerir os riscos da organização”, índice 22%, foi avaliada pelas questões: 1. O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido; 2. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos; 3. Controles detectivos de possíveis situações de fraude e corrupção estão estabelecidos. Para a primeira diretriz a adoção é parcial e para as outras duas é em menor parte. A gestão de riscos serve para se determinar quanto risco inerente à atividade que está sendo realizada se pode aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas. Na UFGD, apesar de haver uma política de gestão de riscos estabelecida, o modelo de gestão de riscos ainda não possui um processo institucional definido; critérios de avaliação de riscos institucionais, de fraude e

de corrupção. Desta forma, os riscos críticos da organização não estão bem identificados criando-se um ambiente suscetível a situações de fraude e corrupção.

A segunda prática do mecanismo estratégia é “Estabelecer a estratégia da organização”. Essa prática teve índice de 62%. As questões dessas práticas foram as seguintes: 1. o Modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido; 2. A estratégia da organização está definida; 3. Os principais processos estão identificados e mapeados; 4. As demandas das partes interessadas estão identificadas e priorizadas. A primeira e a segunda diretrizes foram totalmente atendidas. Se entende, portanto, que a missão, a visão e a estratégia da organização, compreendendo objetivos, iniciativas, indicadores e metas de desempenho estão definidos. Já as outras duas diretrizes estão em adoção em menor parte, ou seja, não há o envolvimento das partes interessadas na formulação da estratégia e a sua execução e identificação dos processos da instituição.

A última prática do mecanismo Estratégia avaliada foi “Promover a gestão estratégica” que ficou com índice de 15%. As questões avaliadas foram: 1. A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos; 2. A alta administração monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos; 3. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas; 4. A alta administração monitora o desempenho da gestão de pessoas; 5. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação; 6. A alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação; 7. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações; 8. A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações. Todas essas diretrizes têm adoção em menor parte pela instituição. Deste modo, falta à UFGD o desdobramento e vinculação da estratégia da instituição nas suas diversas unidades organizacionais, de execução e de planejamento com comunicação eficaz.

Para o mecanismo *Accountability*, a prática de “Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas” teve índice de 40%. As questões da prática foram: 1. O modelo de transparência está estabelecido; 2. O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido; 3. O modelo de responsabilização está estabelecido; 4. O canal de denúncias e representações está estabelecido; 5. A organização publica conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos. Destacam-se nesta prática algumas diretrizes positivas encontradas onde o canal de denúncias da instituição está bem estruturado e há uma adoção parcial de um modelo de transparência. Já como diretrizes não seguidas, não há um modelo de responsabilização com informações claras sobre as responsabilidades de

gestores, a prestação de contas à sociedade é pouco adotada e a publicação de conjunto de dados abertos ainda é caracterizada como adotada em menor parte.

A partir destes dados de adoção de práticas de governança pública apresentamos na Tabela 2, um ranking com os resultados dos índices alcançados pela UFGD.

Tabela 2 - Ranking das 10 práticas de governança pública mais adotadas na UFGD

Ranking	Prática de Governança Pública	Índice
1º	2120 - Estabelecer a estratégia da organização	0,62
2º	2111 - O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido	0,43
3º	3110 - Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas	0,40
4º	3120 - Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna	0,32
5º	2110 - Gerir os riscos da organização	0,22
6º	1110 - Estabelecer o modelo de governança da organização	0,15
7º	1120 - Gerir o desempenho da alta administração	0,15
8º	2112 - Os riscos considerados críticos para a organização são geridos	0,15
9º	2130 - Promover a gestão estratégica	0,15
10º	1130 - Zelar por princípios de ética e conduta	0,11

Fonte: elaborado pelo autor com os dados do levantamento de Governança e Gestão 2018 do TCU (BRASIL, 2018b).

Conforme a Tabela 2, as práticas de governança públicas mais adotadas na universidade (1º e 2º lugares) referem-se ao mecanismo estratégia, seguido da *accountability* (3º e 4º lugares). Apesar destes valores, os índices não conseguiram colocar a instituição na categoria aprimorado de governança pública. A partir da 6ª colocação tem-se os penúltimos colocados, que são práticas de liderança e estratégia, e em último lugar tem-se mais uma prática de liderança. Desse modo, as práticas *accountability*, entre os outros mecanismos, são as que estão sendo mais adotadas na Universidade.

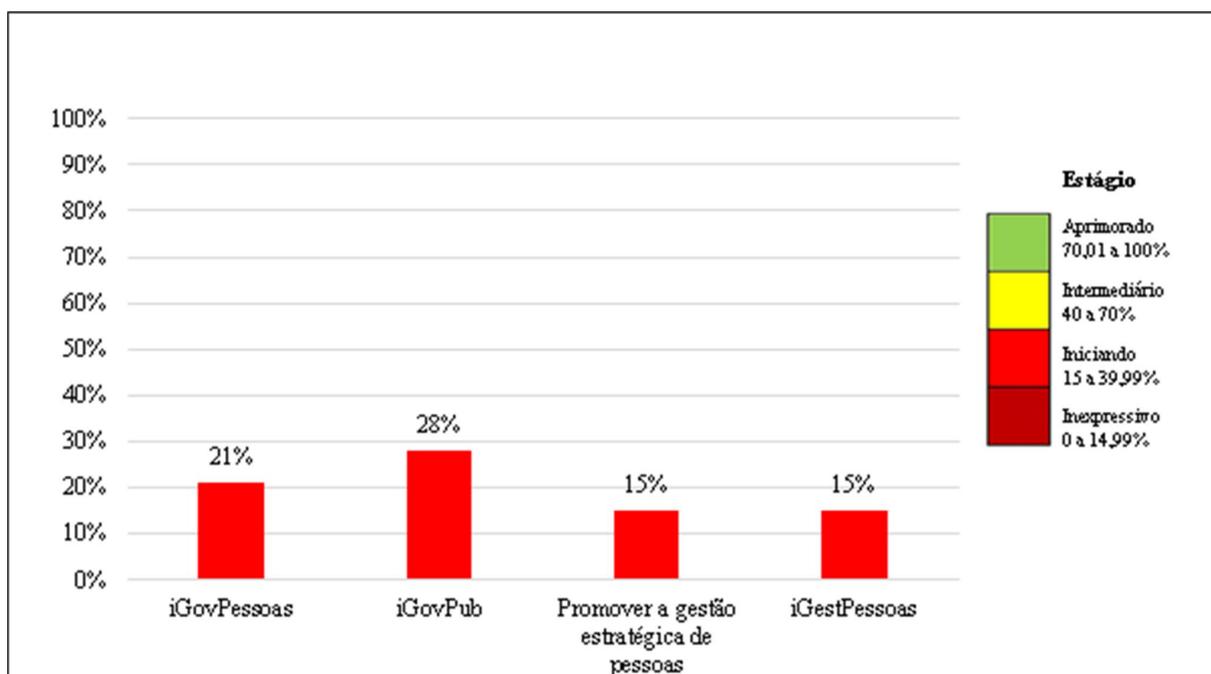
Enquanto a governança é composta pelos mecanismos Liderança, Estratégia e *Accountability*, a gestão engloba Operações e Resultados. Nos próximos tópicos serão apresentados índices e práticas de operações: Gestão de pessoas, gestão de tecnologia da informação e gestão de contratações.

4.4.2 Governança e Gestão de Pessoas

Para o TCU a governança e gestão de pessoas consistem na aplicação dos princípios e práticas de governança pública nos recursos humanos. Os recursos humanos são um dos principais viabilizadores dos resultados organizacionais. Estas práticas devem ultrapassar o simples cumprimento de normas, procedimentos e regulamentos relacionados que envolvem, por exemplo, férias e folha de pagamento. A gestão de pessoas é um conjunto de práticas de gerenciais e institucionais destinadas a promover o desenvolvimento de capacidades, a melhoria do desempenho, a motivação e o compromisso dos servidores públicos com a instituição e promover a concretização dos resultados institucionais (BRASIL, 2018d).

Para se obter o perfil de governança e gestão de pessoas o TCU realizou 33 questões para avaliar 8 práticas de gestão de pessoas. Alguns dos índices resultantes para as respostas destas questões na UFGD podem ser observados no Gráfico 5.

Gráfico 5 - Índice de Governança e Gestão de Pessoas (iGovPessoas) e índices relacionados na UFGD



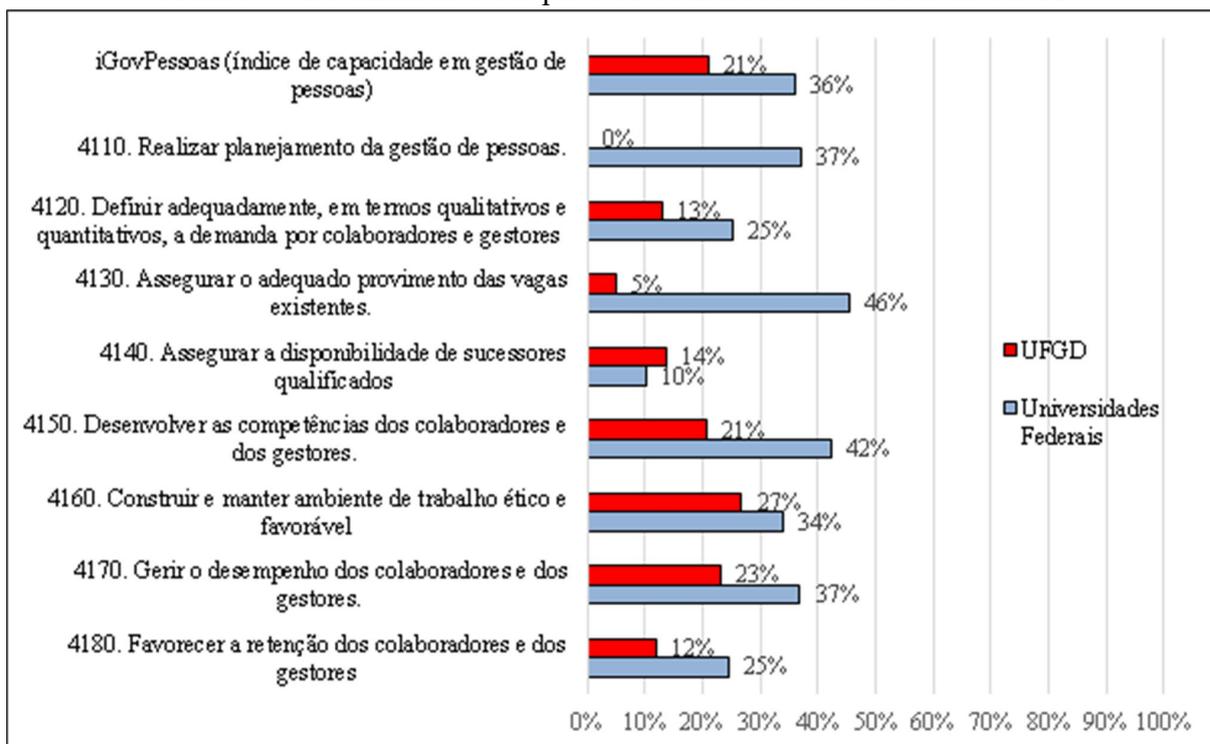
Fonte: elaborado pelo autor com os dados do levantamento de Governança e Gestão 2018 do TCU (BRASIL, 2018b).

Os índices que compõe o indicador iGovPessoas são iGovPub, Promover a Gestão estratégica de pessoas e iGestPessoas (índice de gestão de pessoas). Como consta no gráfico, o índice de governança e gestão de pessoas (iGovPessoas) na UFGD foi avaliado como de 21% para a avaliação realizada, o que caracteriza a Universidade se situar no estágio iniciando.

Em uma observação geral do gráfico nota-se que pelas respostas declaradas que é baixa a capacidade da UFGD de gerir estrategicamente seu principal ativo, ou seja, as pessoas. O índice de 21% é característico de existência de deficiências significativas nessa área, o que será abordado mais adiante no detalhamento das práticas. Observa-se, também, que a organização não tem um planejamento estratégico de pessoas estruturado pelo valor do índice apresentar valor de 15%. Mesmo valor do iGestPessoas, significando, assim, um valor baixo para todas as práticas avaliadas na gestão de pessoas.

O cenário identificado coloca em risco a capacidade de entrega de serviços prestados e diminui, também, a quantidade de resultados que poderiam ser gerados com os mesmos recursos investidos. A seguir, são reproduzidos os resultados da autoavaliação da instituição em relação as 08 práticas de gestão de pessoas analisadas. No Gráfico 6 é apresentado o detalhamento destas práticas:

Gráfico 6 - Detalhamento das práticas do índice iGovPessoas na UFGD



Fonte: elaborado pelo autor com os dados do levantamento de Governança e Gestão 2018 do TCU (BRASIL, 2018b).

A primeira prática avaliada em gestão de pessoas foi “Realizar planejamento da gestão de pessoas”. Nesta prática a pontuação da UFGD foi de 0%, ou seja, a inexistência da prática na instituição. A prática é formada por 3 questões: 1. A organização define objetivos, indicadores e metas de desempenho para cada função de gestão de pessoas; 2. A organização

elabora plano(s) específico(s) para orientar a gestão de pessoas; e 3. A organização verifica se os gestores cumprem as políticas de gestão de pessoas. A não adoção da prática expressa que a capacidade de planejamento da gestão de pessoas necessita de objetivos, indicadores, metas e planos que orientem importantes funções operacionais. Desta forma, pode-se caracterizar que a instituição não está estabelecendo prioridades para nenhuma dessas diretrizes, ou seja, não monitorando o desempenho por meio de indicadores.

A prática “Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores” teve índice de 13%. Foi avaliada por 04 questões: 1. A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de colaboradores; 2. A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de gestão; 3. A organização atualiza, com base em procedimentos técnicos, o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho; e 4. A organização monitora conjunto de indicadores relevantes sobre força de trabalho. As respostas para as três primeiras questões foram a adoção em menor parte e a última há planos para adotá-la. A adesão a essa prática, pelo índice apresentado é baixa na UFGD. Isso se traduz em não haver suficientes análises técnicas das necessidades atuais e futuras de força de trabalho para o planejamento desta, expondo a instituição a riscos.

Na mesma linha vem a prática “Assegurar o adequado provimento das vagas existentes” que teve índice de 5%. As 04 questões que formam a prática são: 1. A organização escolhe gestores segundo perfis profissionais definidos e documentados; 2. A organização define os métodos e critérios das seleções externas (p.ex. dos concursos públicos) com base nos perfis profissionais desejados definidos na prática “Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores”; 3. A organização estabelece o número de vagas a serem preenchidas nas seleções externas a partir do quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho, atualizado conforme a prática “Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores”; e 4. A organização aloca os colaboradores com base na comparação entre os perfis profissionais apresentados por eles e os perfis profissionais desejados (documentados) pelas unidades organizacionais. As respostas foram que há decisão formal ou plano aprovado para adotar as diretrizes da prática. Pode-se diagnosticar que a instituição apresenta em seus processos de provimento deficiências relevantes. Falta definição dos perfis profissionais desejados o que impede que suas vagas estejam sendo providas com

perfis adequados. Não estão definidos, portanto, conhecimentos, habilidades e outras características requeridas para o desempenho da ocupação.

Na prática “Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados” a instituição teve um índice de 14%. Fazem parte da prática as questões: 1. A organização dispõe de uma política de sucessão; 2. A organização identifica quais são as suas ocupações críticas; 3. A organização elabora plano de sucessão para as ocupações críticas; e 4. A organização executa ações educacionais para assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados para as ocupações críticas. As respostas foram que há decisão formal ou plano aprovado para adotar as diretrizes da prática. O resultado dá o indicativo que a instituição em caso de vacância ou afastamento em postos mais críticos, que requerem muita experiência e conhecimentos, há probabilidade de não haver profissionais devidamente qualificados para assumi-los. Coloca-se em risco a qualidade e a entrega da prestação de serviços públicos para a sociedade.

O índice de 21% foi obtido na prática “Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores”. A prática é formada por 4 questões: 1. A organização identifica e documenta lacunas de competência da organização; 2. A organização executa ações educacionais específicas para formação dos novos colaboradores; 3. A organização oferece ações de desenvolvimento de liderança aos colaboradores que assumem funções gerenciais; e 4. A organização avalia as ações educacionais realizadas, com o objetivo de promover melhorias em ações educacionais futuras. A 2ª e 4ª diretrizes são adotadas parcialmente. A 1ª há decisão ou plano para adotá-la. A 3ª diretriz não é adotada. Essa prática é essencial para que a UFGD possa contar com uma força de trabalho preparada para os desafios e cobranças da sociedade. Sua deficiência causa o aumento do risco de que não sejam desenvolvidas as competências individuais necessárias para o alcance da estratégia da organização.

A prática “Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável” recebeu avaliação de 27%. A prática é constituída por 05 questões: 1. Os colaboradores e gestores da organização são regidos por código de ética e de conduta a eles aplicável; 2. A organização implantou medidas preventivas para reduzir o risco da ocorrência de desvios éticos e de conduta por parte de colaboradores e gestores da organização; 3. A organização realiza pesquisas para avaliar o ambiente de trabalho da organização; 4. A organização oferece aos colaboradores condições mais flexíveis e estimulantes para realização de trabalho, com vistas ao aumento do desempenho; e 5. A organização avalia os resultados obtidos com o programa de qualidade de vida no trabalho. A única diretriz adotada totalmente é que a instituição possui comissão ou comitê interno de ética e conduta. As demais são adotadas em menor parte ou há decisão ou plano para adotá-la. Atrai a atenção, assim, a falta de avaliação do

ambiente de trabalho já que este influencia muito a motivação e o comprometimento da força de trabalho. Portanto, ocorre a não avaliação dos resultados obtidos com o programa de qualidade de vida no trabalho e a falta de um código de ética aplicável a todos da instituição.

Na prática “Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores” a UFGD teve índice com valor 23%. A prática possuiu 04 questões: 1. A organização estabelece metas de desempenho individuais e/ou de equipes vinculadas ao plano da unidade; 2. A organização realiza formalmente a avaliação de desempenho individual, com atribuição de nota ou conceito, tendo como critério de avaliação o alcance das metas previstas no plano da unidade; 3. Os avaliadores identificam e documentam as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho dos seus subordinados; e 4. A organização estabelece procedimentos e regras claras e transparentes nas práticas de reconhecimento. Para primeira questão a resposta foi que há decisão ou plano para adotá-la e as outras são adotadas em menor parte. Pelas respostas e pelo índice avaliados a instituição ainda carece de um processo mais efetivo de gestão do desempenho que avalie os resultados planejados. Há, portanto, na instituição uma cultura fraca, orientada para resultados na prestação de serviços públicos.

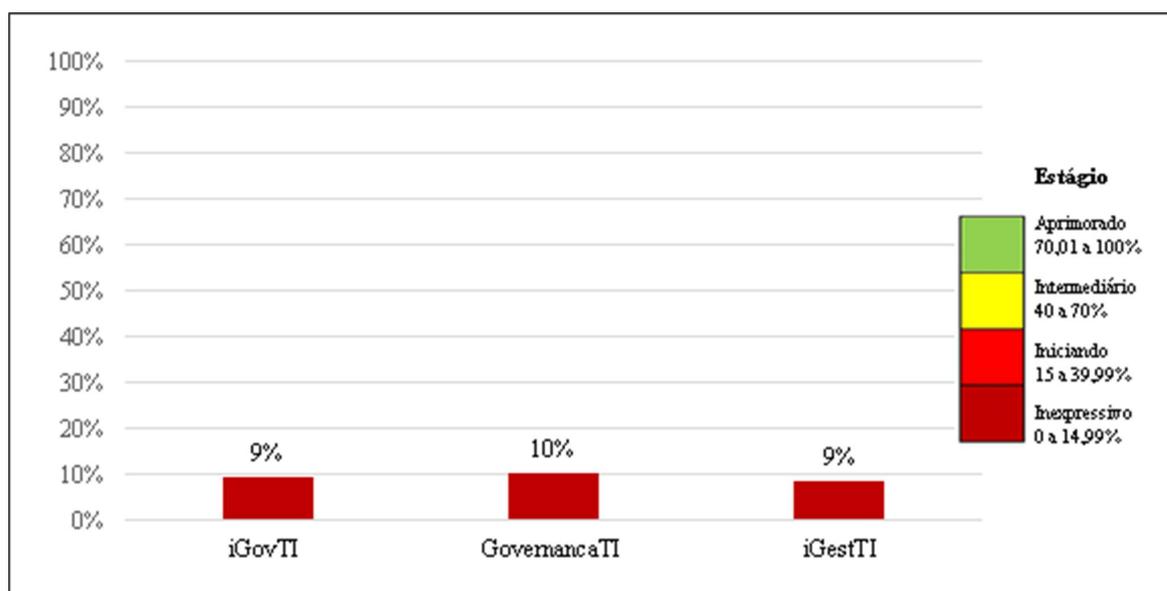
E, por fim, tem-se a prática “Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores” que teve índice de 12%. A prática é formada por 03 questões: 1. A organização executa procedimentos estruturados para aumentar a retenção de colaboradores e gestores; 2. A organização executa procedimentos estruturados para identificar os motivos pessoais dos desligamentos voluntários da organização; e 3. A organização executa procedimentos estruturados para identificar os motivos pessoais dos pedidos de movimentação dos colaboradores dentro da organização. Para a 1ª e 3ª questão há adoção em menor parte e para a 2ª há decisão ou plano para adotá-la. Essas informações representam que a instituição não sabe quais dessas diretrizes estão implicando para o aumento nos seus índices de rotatividade e perda de talentos.

4.4.3 Governança e Gestão de TI

O principal valor medido neste tópico é o índice de Governança e Gestão de TI (iGovTI) que traça um perfil de governança e gestão de tecnologia da informação na instituição. O contexto Governança e Gestão de TI apresenta os índices iGovTI (índice de governança e gestão de TI), seguido do GovernancaTI (Governança de TI) e iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI). Segundo o TCU, o principal objetivo desta avaliação é criar

condições para que a organização compreenda os motivos da existência da TI e determine estratégias para que esta contribua para os resultados institucionais. Verifica-se, ainda, pelos índices, se há um modelo de gestão de TI implementado e se existe acompanhamento do desempenho da área (BRASIL, 2020a). Foram 08 as práticas avaliadas em Gestão de tecnologia da informação a partir de 21 questões. Os principais índices estão representando no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Índice de Governança e Gestão de TI (iGovTI) e índices relacionados na UFGD



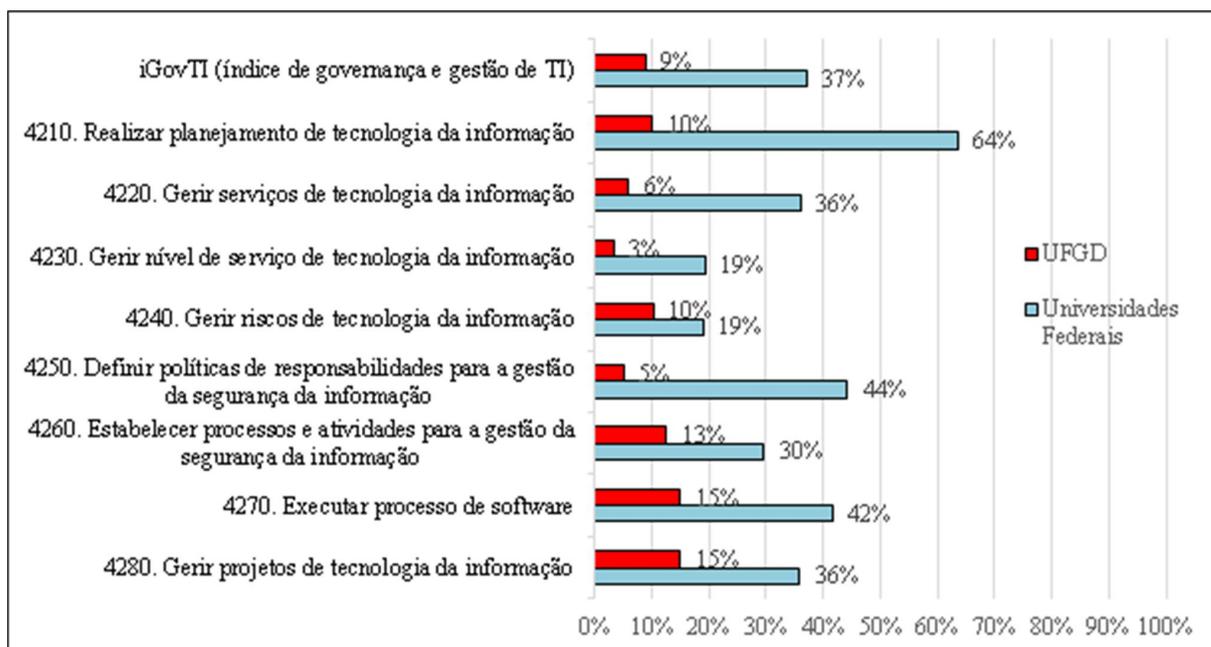
Fonte: elaborado pelo autor com os dados do levantamento de Governança e Gestão 2018 do TCU (BRASIL, 2018b).

Os índices representados no gráfico evidenciaram que a instituição estava em estágio inexpressivo de governança e gestão de TI. Isto tem reflexo em várias deficiências que a instituição pode apresentar e comprometer o atendimento satisfatório e oportuno das demandas da sociedade. Este cenário não é desejável, já que, cada vez mais, essa área é considerada essencial ao desempenho das organizações.

O GovernançaTI, índice 10% alcançado pela UFGD, é responsável por direcionar e monitorar a atuação da gestão de TI, com o objetivo de que o uso da TI agregue valor à organização. Este índice está ligado diretamente a alta administração que é responsável por aplicar aspectos de liderança, estrutura organizacional e processos a esta área que garantam um modelo e monitoramento da gestão de TI. Já o iGestTI apresentou valor de 9% na instituição. Este índice contempla diretrizes, definições de papéis e responsabilidades e o estabelecimento, composição e operação de comitês de TI.

Os resultados obtidos pela UFGD no contexto de governança e gestão de TI por meio da autoavaliação mostram que, dada a importância do desempenho de liderança para as práticas de gestão adotadas, o desempenho da alta administração na definição de critérios de gestão de TI, papéis, responsabilidades e estrutura organizacional ainda não é o ideal. Na sequência serão detalhadas as práticas para o contexto de governança e gestão de TI. No Gráfico 8 são exibidos os valores dos índices das práticas para a UFGD.

Gráfico 8 - Detalhamento das práticas do índice iGovTI na UFGD



Fonte: elaborado pelo autor com os dados do levantamento de Governança e Gestão 2018 do TCU (BRASIL, 2018b).

O planejamento de TI é analisado nas questões que formam a prática “Realizar planejamento de TI”. Essa prática teve o valor de índice de 10%. As questões foram: 1. A organização executa processo de planejamento de tecnologia da informação; 2. A organização possui plano de tecnologia da informação vigente. As respostas para a 1ª questão foi adota em menor parte e para a 2ª há decisão ou plano para adotá-la. O baixo nível de adoção da prática indica resultados negativos no desempenho da entrega de resultados finais alinhados à instituição.

A prática “Gerir serviços de tecnologia da informação” teve índice de 6%. As questões dessa prática foram 4: 1. A organização executa processo de gestão do catálogo de serviços; 2. A organização executa processo de gestão de mudanças; 3. A organização executa processo de gestão de configuração e ativos (de serviços de tecnologia da informação); 4. A organização executa processo de gestão de incidentes. As respostas foram para a 1ª questão

que a adoção é em menor parte, para 3ª não é adotada, e para 2ª e 4ª que há decisão ou plano de adotar. Este resultado indica que não está garantido que os serviços de TI estejam alinhados às necessidades da instituição.

Já a prática “Gerir nível de serviço de tecnologia da informação” teve índice de 3%. Foram 03 as questões aplicadas: 1. A área de gestão de tecnologia da informação acorda formalmente os níveis de serviço com as demais áreas de negócio internas à organização (Acordo de Nível de Serviço - ANS); 2. Os ANS incluem o grau de satisfação dos usuários como indicador de nível de serviço; 3. A área de gestão de tecnologia da informação comunica às áreas de negócio o resultado do monitoramento em relação ao alcance dos níveis de serviço definidos com as referidas áreas. Há planos ou decisão para adotar as 1ª e a 2ª, e não adoção para a 3ª. Pelas respostas, não há presença do documento ANS na instituição que descreve o serviço e suas metas, bem como as responsabilidades da área de TI. Isto tem por meta garantir que a sua entrega seja alcançável, gerenciada e alinhada com os requisitos da organização.

Na prática “Gerir riscos de tecnologia da informação” a UFGD alcançou o índice 10%. As questões foram as seguintes: 1. A organização gere os riscos de TI dos processos de negócio; 2. A organização executa processo de gestão da continuidade dos serviços de tecnologia da informação. Para a 1ª questão a resposta foi adoção em menor parte e a 2ª que há plano ou decisão para adotar. Essas informações indicam que não está havendo avaliação de riscos em relação à propriedade, administração, operação, uso, adoção ou não adoção de TI na instituição.

“Definir políticas de responsabilidades para a gestão da segurança da informação” foi a prática que obteve o índice de 5%. São 04 as questões que formam a prática: 1. A organização dispõe de uma política de segurança da informação; 2. A organização dispõe de comitê de segurança da informação; 3. A organização possui gestor de segurança da informação; 4. A organização dispõe de política de controle de acesso à informação e aos recursos e serviços de tecnologia da informação. Para as três diretrizes consultadas a resposta foi que há decisão ou plano para adotá-las. A não implementação desta prática indica que pode haver riscos para a segurança da informação já que a sua gestão precisa viabilizar e assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade das informações.

Aspectos essenciais para a segurança da informação estão presentes na prática “Estabelecer processos e atividades para a gestão da segurança da informação” que recebeu índice de 13%. A prática é formada por 04 questões; 1. A organização executa processo de

gestão de ativos associados à informação e ao processamento da informação; 2. A organização executa processo para classificação e tratamento de informações; 3. A organização executa processo de gestão de incidentes de segurança da informação; 4. A organização realiza ações de conscientização, educação e treinamento em segurança da informação para seus colaboradores. Para as três primeiras questões a resposta foi a adoção em menor parte, e para a última que há decisão ou plano para adotá-la. Nesta prática o objetivo é catalogar e proteger as informações e os ativos de segurança da informação da instituição por meio de processos e atividades e, portanto, isto não está ocorrendo na UFGD.

A prática “Executar processo de software” refere-se ao processo para produção ou aquisição e gestão de software. Seu índice foi de 15%. Sua única questão foi: A organização executa um processo de software. A resposta da instituição foi que adota em menor parte. Conclui-se que não há na UFGD um modelo de desenvolvimento ou de processo de software com diretrizes, papéis e responsabilidades para aquisição e desenvolvimento destes.

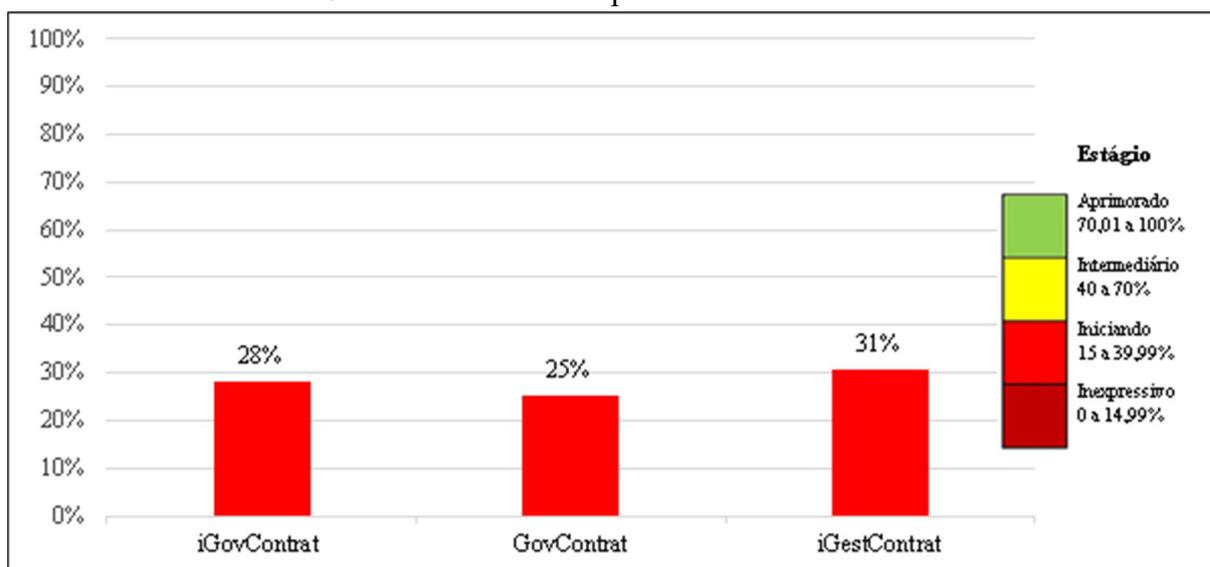
Por fim está a prática “Gerir projetos de tecnologia da informação” que recebeu índice também de 15%. Sua única questão foi: A organização executa processo de gestão de projetos de tecnologia da informação. A resposta da instituição foi que adota em menor parte. Assim, a instituição não está gerindo seus projetos de TI como deveria, ou seja, assegurando que os projetos sejam adequadamente aprovados, planejados, executados e avaliados.

Estes valores refletem o que menciona o PDI atual da instituição, que apesar de datar do ano de 2013, em seus principais problemas consolidados já trazia que a “infraestrutura de TI não contempla as necessidades da Universidade” (UFGD, 2017, p. 39) e ainda que havia “deficiência na utilização e insuficiência das tecnologias nos procedimentos acadêmicos e administrativos” (UFGD, 2017, p. 39).

4.4.4 Governança e Gestão de Contratações

O principal indicador deste contexto é o índice de governança e gestão de contratações (iGovContrat). Ele é calculado a partir de outros dois índices relacionados: Capacidade em gestão de contratos (GovContrat) e índice de capacidade em gestão de contratos (iGestContrat). Estes índices podem ser observados no Gráfico 9.

Gráfico 9 - Detalhamento das práticas do índice iGovContrat



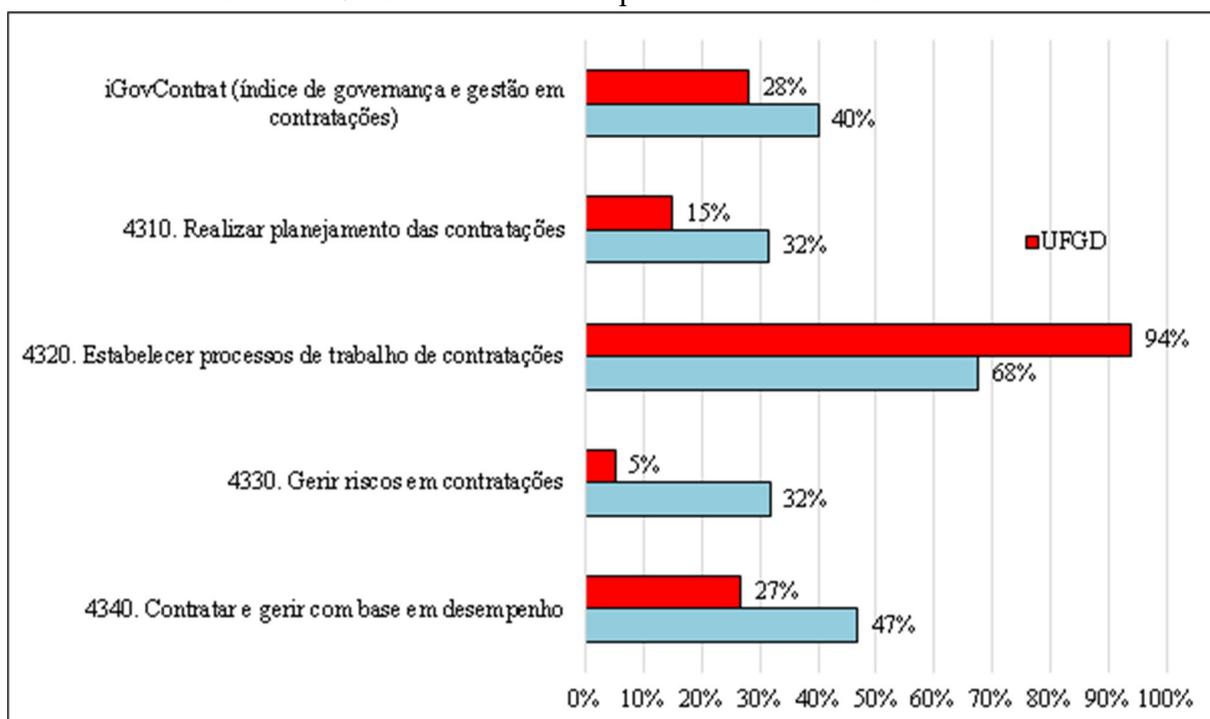
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do TCU (BRASIL, 2018b).

De acordo como TCU, a governança é a responsável por direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações, com o objetivo de que as contratações agreguem valor à organização. Ainda, segundo o Tribunal, a gestão de contratações consiste em atividades integradas para implementar a governança da organização em relação a contratações.

Observando o gráfico anterior, verifica-se o incipiente nível de capacidade da organização em governança e gestão de contratações em todos os agregadores avaliados. Os índices se localizam no estágio intermediário de governança. Quando não há governança de contratações, há maior exposição a riscos de desperdício e de irregularidades nas aquisições.

Para o contexto da gestão de contratações foram realizadas 08 questões divididas em 04 práticas. Os valores de índices para essas práticas autoavaliadas pela UFGD estão representados no Gráfico 10 a seguir.

Gráfico 10 - Detalhamento das práticas do índice iGovContrat



Fonte: elaborado pelo autor com os dados do levantamento de Governança e Gestão 2018 do TCU (BRASIL, 2018b).

A prática “Realizar planejamento das contratações”, tratou sobre a existência de processo de trabalho para elaboração do plano de contratações da organização. A questão foi a seguinte: A organização executa processo de planejamento das contratações. A resposta foi que a adoção é em menor parte o que resultou em índice de 15%. Portanto, a instituição não está utilizando um documento para definir o planejamento das contratações, prorrogações de contratos de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações para os exercícios subsequentes.

Na prática “Estabelecer processos de trabalho de contratações” a UFGD apresentou índice satisfatório de 94%. As questões para esta prática foram 03: 1. A organização definiu processo de trabalho para planejamento de cada uma das contratações; 2. A organização definiu processo de trabalho para seleção de fornecedores; 3. A organização definiu processo de trabalho para gestão de contratos. As respostas foram quase que de adoção total. Apenas para 3ª questão, em um dos quesitos, houve a não adoção de equipes com competências necessárias, o que não deixou a instituição pontuar 100%. Pode-se dizer, então, que a Universidade possui bem definido os processos de trabalho para o planejamento de contratações, seleção de fornecedores, e gestão de contratos.

Já a prática “Gerir riscos em contratações” recebeu o menor índice em gestão de contratações, 5%. Duas questões foram feitas: 1. Riscos da área de gestão de contratações são

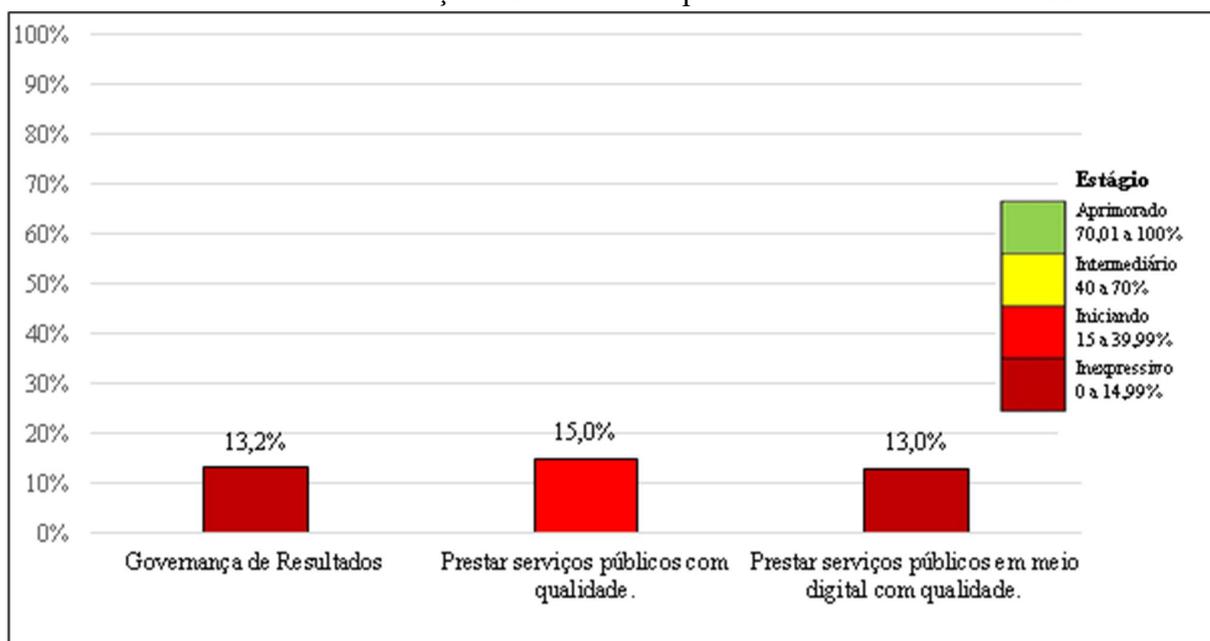
geridos; 2. As equipes de planejamento das contratações analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual ou que impeçam ou dificultem o atendimento da necessidade que originou a contratação. A resposta para os dois quesitos foi que há decisão ou plano para adotá-las. Conclui-se que os riscos que possam impactar os objetivos da organização por meio de contratações não são gerenciados na instituição.

E a última prática foi “Contratar e gerir com base em desempenho” que teve índice de 27%. Duas questões formaram a prática: 1. A organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração ao desempenho. 2. Como condição para as prorrogações contratuais, a organização avalia se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade. As respostas foram de que há decisão ou plano para adoção para 1ª questão e para a 2ª há a adoção parcial. O TCU (2020a) considera que há contratação com base em desempenho quando se vincula ao menos parte do pagamento e renovações contratuais ao cumprimento de padrões de execução.

4.4.5 Governança sobre Resultados Organizacionais

Faz parte da Governança sobre Resultados Organizacionais as práticas de “Prestar serviços públicos com qualidade” e “Prestar serviços públicos em meio digital com qualidade”. Este índice é obtido através das questões que são aplicadas por estas duas práticas. O Gráfico 11 apresenta o detalhamento para Resultados organizacionais apresentando o Índice principal de Governança de Resultados e mais as práticas que compõem o resultado do índice principal.

Gráfico 11 - Governança de Resultados e práticas relacionadas na UFGD



Fonte: elaborado pelo autor com os dados do levantamento de Governança e Gestão 2018 do TCU (BRASIL, 2018b).

Como fica exibido no gráfico este é mais um dos índices em que a instituição apresentou um resultado não desejável. O índice principal, governança de resultados, com um valor de 13,2%, colocou a Universidade com resultados inexpressivos neste contexto.

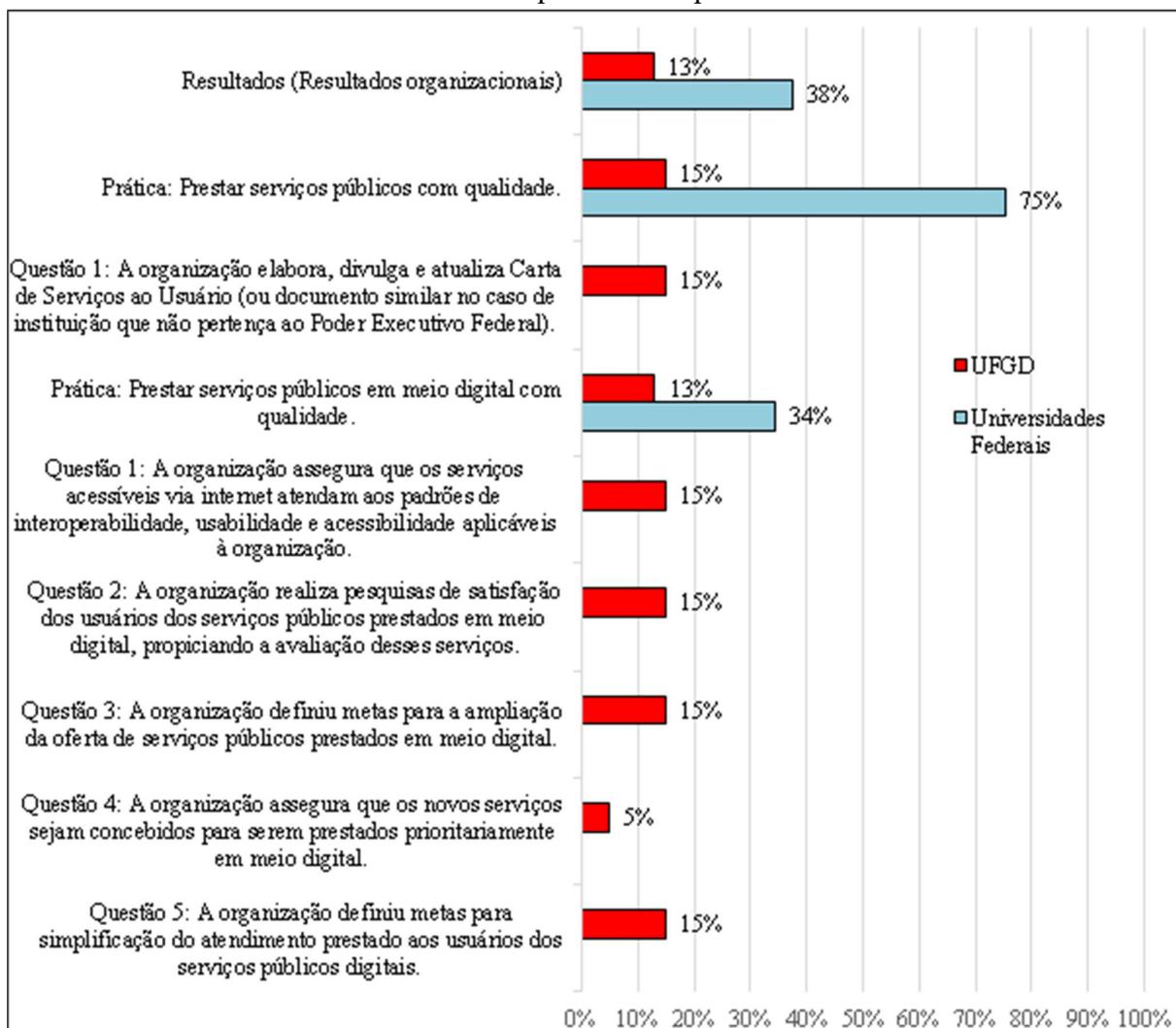
Segundo o TCU, a instituição não tem realizado a prática de prestar serviços públicos de qualidade porque adota em menor parte, ou seja, tem pouco adotado a ação de elaborar, divulgar e atualizar a Carta de Serviços ao Cidadão. Assim recebeu um índice de 15%. Desde 2009, o Decreto n.º 6.932/2009 tornou obrigatória ao Poder Executivo Federal a elaboração e divulgação da Serviços. Em 2017, o Decreto n.º 9.094/2017 (BRASIL, 2017a) revogou o decreto anterior, mas instituiu a Carta de Serviços ao Usuário que deverá ser elaborada e divulgada por todos os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal.

A Carta é uma ferramenta importante para melhorar a transparência e a prestação de contas, sendo necessária para garantir que os usuários dos serviços públicos recebam informações claras e participem do monitoramento e avaliação desses serviços. De acordo com o TCU (BRASIL, 2020c), não há como o usuário final avaliar os serviços prestados sem saber quais serviços a organização está comprometida a prestar. Desta forma, a instituição não está cumprindo este decreto ao não prestar informações claras e precisas sobre cada um dos serviços prestados através da Carta de Serviços ao Usuário.

Ainda conforme o gráfico 11, a UFGD não tem, efetivamente, cumprido a prática de prestar serviços públicos em meio digital com qualidade. Essa prática foi avaliada com valor

de 13%. Nos resultados do levantamento para esta prática consta que a instituição adota em menor parte, ou seja, tem pouco adotado em quatro pontos e tem planos para adotar em outro. As 06 questões avaliadas para esta prática e anterior são exibidas no Gráfico 12.

Gráfico 12 - Detalhamento das questões das práticas do índice Resultados



Fonte: elaborado pelo autor com os dados do levantamento de Governança e Gestão 2018 do TCU (BRASIL, 2018b).

A prestação de serviços públicos em meio digital proporciona aos usuários maior praticidade, acessibilidade e eficiência, portanto, as organizações públicas devem ser incentivadas a dar foco no desenvolvimento desses serviços. A UFGD precisa adotar plenamente estas questões colocadas para que ocorra uma prestação de serviços públicos em meio digital com qualidade e, também, acatar os parâmetros da legislação sobre o tema.

Estas legislações são: a Lei nº 12.965/2014 (BRASIL, 2014d) que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil; a Lei nº 13.460/2017

(BRASIL, 2017e), que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública; o Decreto nº 10.332/2020 (BRASIL, 2020a), que institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências, entre outras.

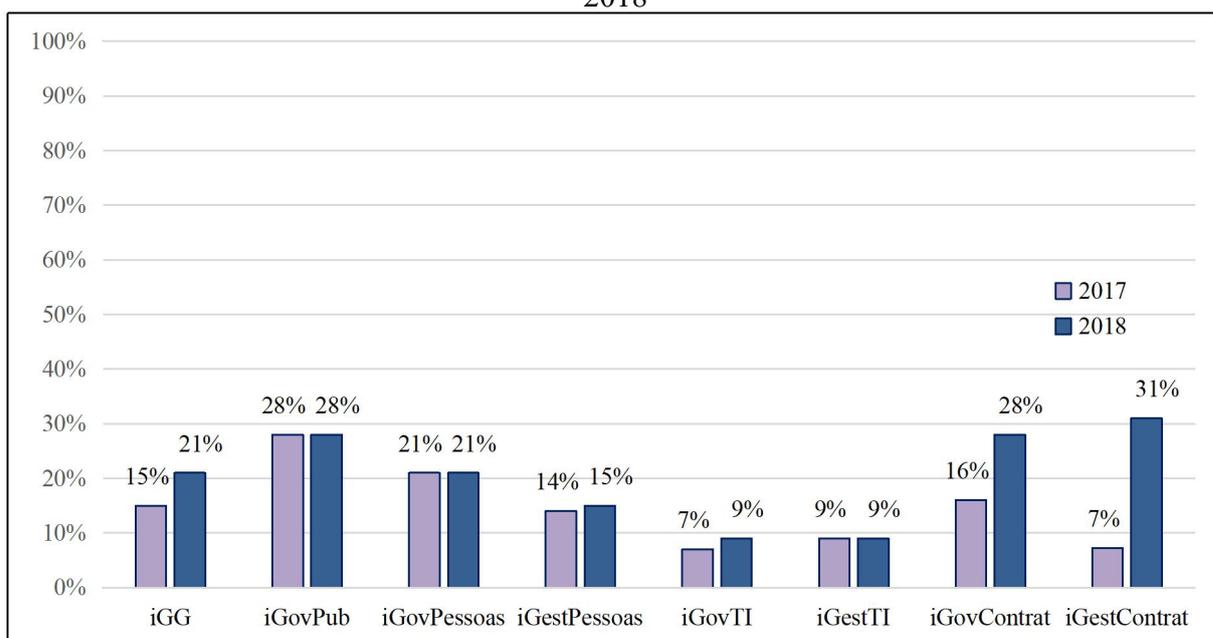
Quase nenhuma das questões das práticas de governança sobre resultados teve adoção satisfatória na UFGD, segundo o levantamento do TCU. É necessário que a instituição adeque seus serviços prestados por via digital, assim como, continue a avaliar os mesmos.

4.4.6 Comparativo com Levantamento anterior de 2017

Desde 2017, o TCU tem realizado o levantamento de governança e gestão pública. Em 2020 o levantamento foi adiado por causa da pandemia de COVID-19. Foram realizados, de forma integrada, os levantamentos nos anos de 2017 e 2018. As instituições têm, também, a opção de realizar voluntariamente, a cada ano, o levantamento para acompanhamento de sua capacidade de governança e gestão.

Traz-se aqui um comparativo entre os principais índices alcançados pela UFGD nos levantamentos do ano de 2017 e 2018. Este comparativo pode ser observado no Gráfico 13:

Gráfico 13 - Comparativo da maturidade em Governança Pública e Gestão da UFGD 2017-2018

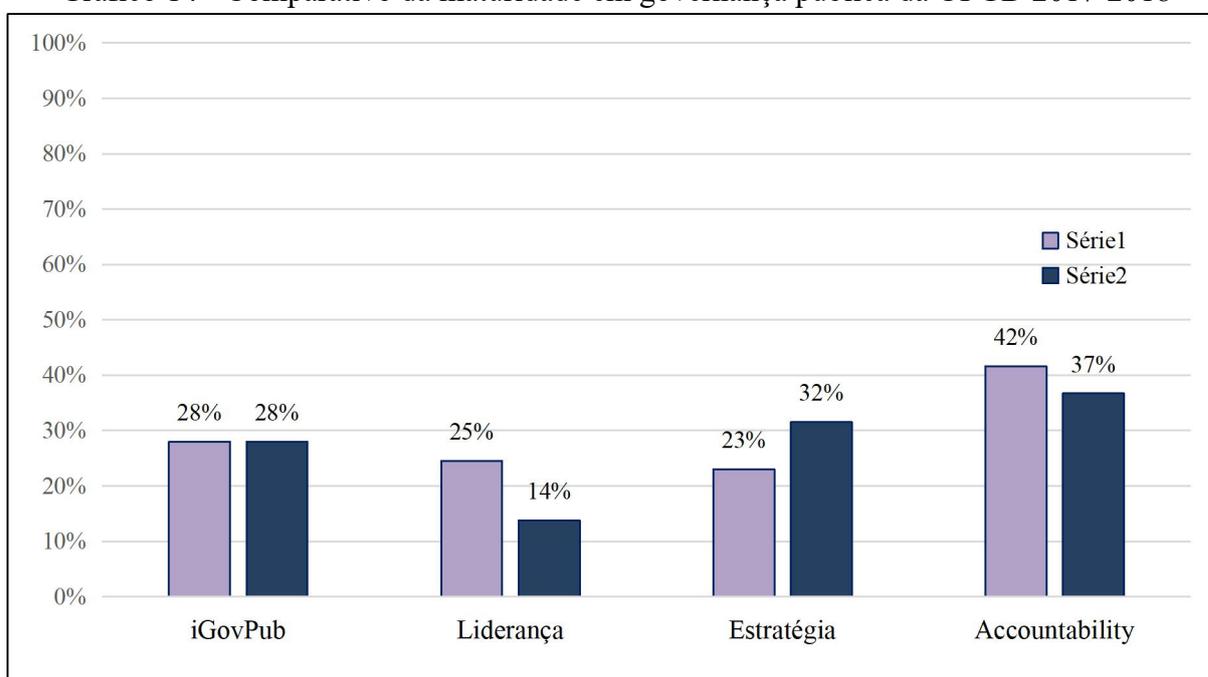


Fonte: elaborado pelo autor com os dados do levantamento de Governança e Gestão 2018 do TCU (BRASIL, 2018b).

Nesse comparativo, houve evolução sensível apenas nos valores do índice de governança e gestão de contratações (iGovContrat), de 16% para 28%, e no índice de capacidade em gestão de contratações (iGestContrat), de 7% para 31%. Ou seja, na dimensão contratações ocorreu uma melhora nos processos de gestão e governança. Entretanto não foi capaz de colocar a instituição no estágio intermediário de governança destes contextos. Os demais índices permaneceram praticamente estáveis. Pode-se aferir que em um ano, exceto em contratações, não ocorreu uma evolução significativa dos índices da instituição.

No Gráfico 14 é apresentado o comparativo apenas para o índice de governança pública (iGovPub) e seus mecanismos relacionados.

Gráfico 14 - Comparativo da maturidade em governança pública da UFGD 2017-2018



Fonte: elaborado pelo autor com os dados do levantamento de Governança e Gestão 2018 do TCU (BRASIL, 2018b)

O índice principal, iGovPub, não se alterou e continuou em 28%. Já os outros índices tiveram oscilações tanto negativas e positivas. O mecanismo liderança decaiu do índice 25% para 14%. *Accountability* teve uma pequena oscilação negativa, de 43% para 37%. E estratégia oscilou positivamente de 23% para 32%. Desta forma, os números não mostraram oscilações positivas que qualificassem o iGovPub a ter uma evolução na instituição.

A queda de valor do índice do mecanismo Liderança é explicada devido à mudança de respostas às questões da prática “Gerir o desempenho da alta administração” do ano de 2017 para 2018. Em 2017, a questão “O desempenho de membros da alta administração é avaliado” ficou com resposta de que a UFGD “adota em maior parte ou totalmente”, e já em 2018 ficou

respondida como de “adoção em menor parte”. Somente na avaliação do ano de 2017, foi marcada, dentro desta questão, “sim” para a afirmação que “membros da alta administração que apresentam desempenho superior recebem algum tipo de reconhecimento”. Isto refletiu em uma pontuação menor neste item avaliado. Ou seja, de um ano para outro a instituição alterou as respostas, a partir da autoavaliação, que deu ao questionário ocasionando a baixa no índice do mecanismo Liderança.

No mecanismo *Accountability* a pequena queda, em 2018, do índice é demonstrada pela inserção de novas questões relacionadas às práticas de combate à fraude e corrupção e ações do programa de integridade. Estes assuntos foram inseridos em observação ao ordenamento do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017c) . Logo, em 2018, a UFGD não atendeu ao pressuposto da questão “Plano Anual de Auditoria Interna inclui trabalhos cujo objeto é a avaliação dos controles de mitigação do risco de fraude e corrupção” o que ocasionou um índice menor na prática “Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna” deste mecanismo.

Já a alta no mecanismo Estratégia se deve adoção pela UFGD de uma política institucional de gestão de riscos e, adequação e adoção de modelo de gestão estratégica pela organização. A prática de “Gerir os riscos da organização” deste mecanismo foi a que mais subiu de índice, de 5% para 22%, o que garantiu a evolução do mecanismo.

Hurtado, Benini e Figueiredo (2020) realizaram, em pesquisa, um comparativo dos principais índices de Governança e Gestão Públicas nas três instituições federais de ensino do Estado de Mato Grosso do Sul. Foram avaliados os índices de 2017 e 2018, divulgados pelo TCU, da UFMS, da UFGD e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS). Os autores citam que apesar de atuarem em atividades similares estas instituições possuem características distintas entre si (servidores, orçamentos, número de campi) que refletem nos resultados dos seus índices de Governança e Gestão Públicas. Segundo a avaliação de 2018, estão no estágio aprimorado a UFMS (79%) e o IFMS (71%), enquanto a UFGD está no estágio inicial (21%).

No comparativo, apesar de haver uma tendência de aumento de índices nas três instituições, a UFGD foi a que apresentou maior estagnação e manteve seus resultados em quase 50% dos itens pesquisados. O IFMS obteve aumento de 100% nos seus índices e a UFMS só não evoluiu em um dos itens avaliados. Em relação ao iGG, a UFGD foi que mais melhorou seu índice (40%), seguida da UFMS (27%) e UFMS (16%) (HURTADO, BENINI e FIGUEIREDO, 2020).

A Tabela 3 reúne as evoluções percentuais dos principais índices da UFGD.

Tabela 3 - Evolução dos principais índices da UFGD

Indicador	Valor (2017)	Valor (2018)	Variação
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	15%	21%	40%
iGovPub (índice de governança pública)	28%	28%	0%
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	21%	21%	0%
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	14%	15%	7%
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	7%	9%	29%
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	9%	9%	0%
iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações)	16%	28%	75%
iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	16%	31%	94%

Fonte: O autor, com base nos dados do TCU (BRASIL, 2017f; BRASIL, 2018b).

O destaque das variações apresentadas na Tabela 3 ficou para os índices iGovContrat e iGestContrat que aumentaram positivamente 75% e 94 %, respectivamente, em relação ao levantamento de 2017. Sendo dois dos agregadores que formam o índice principal, os índices de Contratações fizeram com que o iGG também tivesse uma evolução de 40%. Os índices iGestPessoas e iGovTI também tiveram uma variação positiva, mas pouco significativa para mudar do estágio inicial de governança. Já os demais índices da instituição mantiveram-se estagnados.

Nota-se, então, um avanço em 2018 na adoção das práticas de governança na área de Contratações, visto que várias questões que ainda tinham uma decisão formal para adoção, ou que somente eram adotadas em menor parte, em 2018 passaram a ser adotadas, ainda que em menor parte ou parcialmente.

Desta forma, a variação positiva mais sensível na instituição ocorreu na área de aquisições e no índice iGG que representa a adequação das práticas de governança na organização com um todo. Estes resultados podem indicar que a UFGD está institucionalizando os resultados dos levantamentos do TCU e encaminhando ações para melhoria de seus índices.

4.4.7 Itens de Governança Pública implementados pela UFGD desde o Levantamento de 2018

A partir dos dados levantamento de Governança e Gestão Públicas de 2018, como cita o Relatório de Gestão do exercício 2019 (UFGD, 2020c), a UFGD empreendeu ações para a resolução de pendências que prejudicavam seus índices. Nesta seção é demonstrada no Quadro 18 as ações e adoções que a instituição realizou buscando a melhoria dos indicadores desde a divulgação dos resultados.

Quadro 18 - Implementações de Governança e Gestão Públicas realizadas pela UFGD
(continua)

Práticas de Governança relacionadas	Item Implementado	Objetivo	Implementação
1110. Estabelecer o modelo de governança da organização	Estrutura de Governança	Representar de forma clara e pública como funciona ou deveria funcionar a governança na organização.	Em 2020, estando presente no Relatório de Gestão 2019 e 2020. Presente também no portal da instituição.
2110. Gerir os riscos da organização	Plano de Gestão de Risco	Contribui para reduzir as incertezas que envolvem a definição da estratégia e dos objetivos	Elaboração, aprovação e publicação em 2020.
3120. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna. 4160. Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável	Programa de Integridade	Tratar e evitar riscos presentes nos processos de execução de suas atividades relacionados à situações de conflito de interesses, prestação de contas, transparência e apuração de responsabilidades.	Elaboração, aprovação e publicação em 2020.
3110. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas.	Plano de Dados Abertos	Promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos.	Elaboração, aprovação e publicação em 2020.
3110. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas	Publicação de conjuntos de dados abertos	Ampliar a transparência dos atos de gestão da Universidade, aperfeiçoar a divulgação de suas informações à sociedade e promover o controle social.	Iniciada em 2020.
5110. Prestar serviços públicos com qualidade	Atualização da Carta de Serviços ao Cidadão	Conceder publicidade de informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado.	Iniciada a elaboração em 2019. Finalização, e aprovação e publicação em 2021.

Quadro 18 - Implementações de Governança e Gestão Públicas realizadas pela UFGD
(conclusão)

Práticas de Governança relacionadas	Item Implementado	Objetivo	Implementação
4210. Realizar planejamento de tecnologia da informação	A instituição possuiu Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) - 2018-2021	O PDTIC é um instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação que busca atender às necessidades tecnológicas e de informação.	Plano revisado e atualizado para vigorar até 31/12/2021

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de documentos oficiais da UFGD e do TCU (UFGD, 2018; BRASIL, 2020c; UFGD, 2020a; UFGD, 2020c; UFGD, 2021a).

Nota-se no Quadro 18 que a Universidade avançou em corrigir e implementar várias ações que se relacionam diretamente às práticas de governança pública. Como exemplos disto pode-se citar a carta de serviços ao cidadão que não era atualizada desde o ano de 2010 e ganhou nova versão, a disponibilização de bases de dados da instituição ao portal de dados abertos e a elaboração e publicação do plano de dados abertos.

Estas ações refletirão, certamente, na evolução dos índices da instituição frente às avaliações futuras do TCU e outras que avaliem a sua governança no âmbito da gestão pública. Vale esclarecer que a avaliação do TCU considera diversos critérios para cada prática avaliada e que os itens que a instituição implementou não garantem a avaliação positiva máxima. Entretanto, a implementação de ações para aperfeiçoamento da governança e gestão da UFGD vão melhorar seus indicadores positivamente.

4.5 GOVERNANÇA PÚBLICA NOS RELATÓRIOS DE GESTÃO DA UFGD

As informações e dados de governança e gestão públicas da UFGD mais completos disponibilizados são os apresentados com base no levantamento do TCU. E como a UFGD não realiza, voluntariamente, este levantamento em periodicidade anual, bem como não faz a sua divulgação, como algumas outras instituições públicas federais, o panorama de governança e gestão públicas da instituição disponível foi o do ano de 2018 para esta pesquisa. Ou seja, o TCU disponibiliza o acesso sistema do levantamento de Governança e Gestão e caso, desejem, as instituições podem realizar sua autoavaliação anualmente e divulgar as informações.

Para visualizar as informações a respeito das práticas, procedimentos e mecanismos de governança adotados após este levantamento do TCU sobre a realidade de governança na

UFGD, faz-se o exame dos Relatórios de Gestão mais recentes. Desta forma, analisam-se quais os dados relativos à governança e gestão foram divulgados para os *stakeholders* e os órgãos de controle nos Relatórios de Gestão dos anos de exercício 2019 e 2020.

O Relatório de Gestão foi instituído em 27 de novembro de 1980 pelo TCU e é um dos meios de acesso às informações das Universidades Federais, assim como de todas as entidades mantidas pelo Poder Público Federal. Esse meio vem sendo atualizado e regulamentado em normativas pelo TCU ao longo dos anos para fornecer adequadamente, informações quantitativas e qualitativas que atendam as demandas da esfera pública. O Relatório de Gestão é, portanto, um dos meios para a tomada ou prestação de contas a órgãos de controle e a sociedade (ZORZAL, 2015).

Os Relatórios de Gestão dos exercícios 2019 (UFGD, 2020c) e 2020 (UFGD, 2021c) da UFGD parecem se preocupar em trazer o tema da governança presente em boa parte de seu conteúdo. A palavra governança é citada 59 e 58 vezes, respectivamente. A preocupação é justificável já que o relatório traz os resultados principais obtidos Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública do TCU do ano de 2018, que deixou a instituição classificada na posição 56^a do ranking frente a 63 outras Universidades Públicas Federais.

Nos Relatórios de Gestão foram analisados alguns elementos pertinentes de governança que foram abordados. O primeiro, é que existe nos documentos a divulgação da estrutura organizacional e de governança da Universidade por meio de figuras que foram apresentadas anteriormente através das Figuras 9 e 10 que representam, respectivamente, a Estrutura organizacional da UFGD e a Estrutura de Governança da UFGD. Quanto à estrutura de governança, o texto que acompanha a figura não detalha bem seus componentes, ou seja, não há descrição ou explicação do que seja e as funções de cada um dos órgãos e setores que integram a estrutura (UFGD, 2020c; UFGD, 2021c).

A composição dos órgãos colegiados superiores não é apresentada. Nem mesmo os conselhos superiores deliberativos (Conselho Universitário, Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, Conselho de Curadores) têm informações necessárias apresentadas. Alguns são apenas citados como componentes de instâncias de governança (UFGD, 2020c; UFGD, 2021c).

Quanto à estrutura de controle da universidade, a auditoria interna está presente no relatório. Não está presente a sua base normativa, suas atribuições e formas de atuação na UFGD. São citadas, apenas, algumas de suas atuações no documento como apoio aos órgãos do Sistema de Controle Interno e Externo do Governo Federal, realização de relatórios, emissão de recomendações e a elaboração do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT).

Para o instrumento de governança adotado a Universidade se baseia no Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública do TCU. Os levantamentos de governança têm dado informações direcionadoras para a melhoria dos índices de governança e gestão da Universidade. Assim, a instituição segue o código de governança para o setor público que o Tribunal disponibiliza através de seus referenciais de governança e gestão públicas.

Nos Relatórios de Gestão, há a divulgação de vários princípios e boas práticas de governança adotados e suas avaliações. Os relatórios citam os resultados da autoavaliação do Levantamento de Governança e Gestão públicas, que avalia princípios e práticas de governança, realizado por solicitação do TCU e classifica seus resultados como insatisfatórios. A Universidade atribui estes resultados a pendências e problemas que ocorrem na instituição. Como problemas são citados a elevação da evasão e a retenção de alunos como exemplos. Já as pendências que a instituição afirma que refletiram sobre os resultados obtidos são demandas pendentes de resolução e o encaminhamento pela Universidade. As demandas pendentes são em relação ao: Plano de Gestão de Risco; Programa de Integridade; Regulamentação de Carga Horária Docente Máxima e Mínima; Plano de Dados Abertos; Regulamento de colaboração esporádica; Plano Diretor da UFGD; Implantação de Ponto Eletrônico; Avaliação de Turnos Contínuos (após 1 ano de implantação); Alvarás de Funcionamento, Sanitário e do Corpo de Bombeiros Militar; Licenças Ambientais; Acervo Digital; Sistema Integrado de Gestão (SIG); Inventário Geral da UFGD; Atualização da Carta de Serviços ao Cidadão; e Restos a Pagar.

O Relatório de Gestão do exercício 2020 (UFGD, 2021c) cita que é preciso aprimorar as ações de gestão da UFGD para melhorar seus indicadores. Destaca-se como uma possível ação nessa direção que a partir dos dados atualizados do Índice de Governança e Gestão Integrada (iGG) que o TCU disponibilizará dos 2019 e 2020 na autoavaliação que está sendo realizada neste ano, 2021 (UFGD, 2021c).

Mediante diagnóstico realizado pelo TCU a UFGD, através da alta administração, diz ter buscado, melhoria nos indicadores. No Relatório de Gestão do exercício 2019 (UFGD, 2020c), a Universidade registra que a administração superior reavaliou e questionou se as ações institucionais desenvolvidas vêm contribuindo para o alcance das metas fixadas e passou a acompanhar mais frequentemente as ações dos gestores. Estabeleceram, ainda, medidas como o atendimento tempestivo e fidedigno às demandas destinadas aos setores, enquadramento aos aspectos legais e cumprimento dos princípios da administração pública. Para isso, foram designadas comissões de trabalho, indicação de servidores e a realização de força-tarefa para iniciar os trabalhos de atualização das pendências.

Foi elaborado pela instituição, uma das exigências do TCU, o plano de gerenciamento de riscos da UFGD que impactava negativamente os indicadores de gestão e governança da UFGD. Esse plano visa fazer o gerenciamento eficaz e antecipado dos riscos que podem afetar o bom funcionamento da instituição. Também foram empreendidas ações para a regularização das licenças ambientais que prejudicam os indicadores (UFGD, 2021a).

Para o contexto da gestão de pessoas, a UFGD informou, através do Relatório de Gestão exercício 2019 (UFGD, 2020c), que foi realizado o remanejamento de servidores para o atendimento das necessidades destes. Já para o contexto da governança e gestão de TI, a alta administração diz que planejou mudanças físicas do setor, tornando este mais próximo das demandas. Ainda para a gestão de TI, solicitou levantamentos para a elaboração do desenvolvimento de sistemas que atendam às necessidades reais dos setores que são determinantes para a efetivação de serviços para sustentar as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Para o contexto de contratos, a Universidade afirma que solicitou análise minuciosa de todos os contratos e a realização de estudos para readequação destes. Busca-se, assim, otimizar e melhorar os índices de governança e gestão de contratações (UFGD, 2020c). E na ação para qualificar a gestão de contratos a instituição realizou medidas como: acompanhamento efetivo da gestão dos contratos de serviços continuados por meio da centralização da fiscalização administrativa na DICON/PRAD/UFGD; acompanhamento dos processos administrativos de apuração de responsabilidade por servidor lotado no setor; apoio pleno aos gestores e fiscais de contratos; implantação do Painel de Gestão de Contratos; desenvolvimento de ações de transparência para todas as informações pertinentes à matéria de acordos e convênios, entre outras (UFGD, 2021c).

Apesar de seus relatórios de gestão necessitarem de mais elementos de governança denota-se que a instituição manifestou que tem ciência de sua situação não confortável perante os indicadores em governança e gestão pública. A Universidade informa, portanto, nos relatórios sobre o cumprimento deste instrumento de governança adotado e sobre aspectos não cumpridos que refletiram nos índices obtidos. Para estes aspectos não cumpridos estão presentes algumas explicações. Há ainda um plano de ação para melhoria, mas pouco detalhado. A partir disto, mostra que conhece a necessidade de evolução em muitos contextos e tem tomado ações buscando melhores de resultados.

Em relação à presença de elementos de participação social nos dois Relatórios de Gestão, foi encontrado apenas uma menção em cada ao termo se referindo à Ouvidoria da instituição. Isso ocorre apesar do relatório de 2019 (UFGD, 2020c) citar que umas das ações

do ano foi a priorização e valorização do controle social e da transparência. A Ouvidoria da UFGD integra as instâncias internas de apoio à governança cabendo-lhe realizar o recebimento, exame e encaminhamento de denúncias, reclamações, elogios, sugestões, solicitações de informações referentes aos serviços públicos prestados pela Universidade ou à conduta de seus agentes. Para a UFGD a Ouvidoria é, portanto, o setor responsável pelo controle a participação social na instituição sendo um canal de ligação entre o cidadão e universidade. Entende-se que, pelo que é exposto no Relatório de Gestão (UFGD, 2020c), que a única forma pela qual a sociedade pode exercer o controle e a participação social na Universidade é através deste setor.

A transparência ajuda a promover uma administração pública mais aberta à participação social. Em relação à transparência há presença, nos Relatórios de Gestão, de metas que foram cumpridas no ano de 2019 e 2020 pela Universidade ligadas a informatização, como por exemplo, a atualização de informações do portal da instituição e elaboração do Plano de Dados Abertos (UFGD, 2020c; UFGD, 2021c).

Frente a isso, encontra-se nos documentos que a UFGD irá, juntamente com diversas outras ações, priorizar e valorizar o controle social e a transparência. Entretanto, não há detalhamento de como essa ação será efetivada, ou seja, não se explica como e o que será feito para se ampliar, em especial, o controle social.

5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO: RECOMENDAÇÕES E PROPOSIÇÃO DE AÇÕES DE MELHORIAS PARA AS PRÁTICAS GOVERNANÇA PÚBLICA NA UFGD

Nesse item é trabalhado o plano de ação para a instituição. Ele tem o seu desenvolvimento baseado na pesquisa realizada e a sua pretensão é a elaboração de diretrizes de governança pública para a UFGD.

5.1 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Após o diagnóstico institucional da governança e gestão pública na UFGD é preciso definir em uma proposta de intervenção ações para os pontos passíveis de melhoria a partir das necessidades levantadas. A intervenção vem para resolver os problemas efetivamente detectados e delimitados a partir da descrição de situações concretas, que levaram ao diagnóstico do problema ora investigado. A proposta vem sugerir as ações que precisam ser realizadas ou que é necessário ser transformado para a resolução do problema (THIOLLENT, 1986).

A eventual adoção de práticas sugeridas nesta pesquisa, pela UFGD, é uma oportunidade para melhoria da governança na instituição a partir dos princípios e conceitos de governança para o setor público. Já a confirmação de adoção de algumas práticas, como foi demonstrada na pesquisa, mostra que instituição está buscando seguir os princípios teóricos da boa governança.

É no sentido das oportunidades de melhoria, uma vez identificados os limites das práticas de governança desenvolvidas na UFGD, que a proposta de intervenção vem a ser colocada neste trabalho indicando as áreas que mais necessitam de ações.

A proposta de intervenção vem, também, com o propósito de se alcançar o objetivo geral e final desta pesquisa que é propor diretrizes de indicadores da governança pública para a gestão da Universidade Federal da Grande Dourados. As diretrizes propõem melhorias visando a consolidação institucional da governança pública considerando os aspectos legais, a literatura acadêmica e as percepções advindas da pesquisa desenvolvida.

Durante a análise estabeleceu-se uma caracterização geral da instituição sobre a governança e gestão pública presentes na UFGD e notou-se que são necessárias diversas proposições frente à situação atual encontrada, mas optou-se de no próximo tópico abordar de maneira resumida e mais prática as ações possíveis para a implementação pela gestão da instituição. Com o intuito de facilitar a visualização das proposições, o Quadro 19 foi

elaborado com o intuito de contribuir para a de ampliação da governança no contexto da gestão da UFGD. As ações propostas poderão ser apreciadas, debatidas, reelaboradas e incorporadas às políticas institucionais, a partir dos já existentes espaços colegiados ou daqueles a serem criados, bem como dos distintos níveis de gestão dentro da Universidade.

5.2 DIRETRIZES DE GOVERNANÇA PARA A UFGD

No capítulo de análise situacional foi possível observar que a UFGD índices que apontam/revelam facetas da realidade da instituição que exigem uma análise mais contundente. A partir da análise documental da instituição e pelos dados obtidos mediante levantamentos de governança e gestão públicas do TCU, foi possível estabelecer, neste estudo, os pontos que necessitam de mais atenção pela instituição.

Para a formulação das recomendações foram considerados, também, as informações encontradas nos documentos oficiais da instituição como planos, políticas, regimentos e outros que continham dados atualizados da governança e gestão implementados na UFGD. Desta forma, foram filtrados e identificados pontos que fizeram a UFGD pontuar insuficientemente nas avaliações do TCU, baseadas nos levantamentos de governança e gestão pública, na pesquisa documental e, ainda, na literatura acadêmica sobre a governança pública.

No Quadro 19 são apresentadas as sugestões de diretrizes para a universidade solucionar estes pontos considerados mais críticos de governança e que impactam seus indicadores. O intuito é que a UFGD desenvolva a sua governança e se caracterize pela adoção das melhores práticas para o setor público.

Quadro 19 - Proposição de Ações de Melhorias quanto às Práticas de Governança da UFGD

(continua)

Recomendação	Motivo	Setor/Órgão	Como realizar
Realização anualmente e divulgação à sociedade a autoavaliação voluntária de Governança Pública disponibilizada pelo TCU.	A publicação das informações incentiva o controle social e a utilização dos dados em estudos acadêmicos	Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) Setores Diversos	Acessar o autosserviço de avaliação voluntária de governança disponível no portal do TCU, preencher o questionário e divulgar o resultado em seu portal na seção de governança pública.
Definição de diretrizes e critérios para segregação de funções na tomada de decisão	A segregação de funções entre os agentes públicos impede que um indivíduo exerça funções incompatíveis entre si. Impede fraudes e ocultação de erros.	Cada setor administrativo da instituição	Definir atribuições e competências em regimento para que ocorra segregação de função na instituição; Identificar as decisões consideradas críticas na instituição;
Reestruturação da seção de Governança e Gestão Pública do seu portal.	Deve ser dada publicidade ao modelo de governança no site oficial da organização na internet, de modo que a sociedade tenha acesso às informações sobre a composição das instâncias de governança, papéis e responsabilidades de seus membros, valores organizacionais, fluxos de informação e processos de tomada de decisão.	COIN/UFGD Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC)	Readequar a atual página de governança pública da instituição ou criar página dedicada para o tema que abarque demais informações como os mecanismos de liderança, estratégia e controle da Instituição; Disponibilizar na página ferramentas de controle para a sociedade monitorar as metas e os indicadores da Universidade; Oferecer a disponibilidade de todos os serviços que são prestados à sociedade; Exibir a atual estrutura de pessoal e de funções; Possibilitar o acompanhamento dos atos administrativos publicados pela UFGD, bem como os relatórios de gestão para prestação de contas aos órgãos de controle; Demonstrar um fluxo contínuo dos processos e atividades institucionais que diretamente contribuem para produzir valor à sociedade; Integrar o máximo possível de informações de forma pertinente e adequada relativas à governança e gestão pública no portal da instituição.
Gestão o desempenho da alta administração	É necessário que os líderes sejam responsabilizados pelo desempenho. Evita ainda que a tomada de decisão acerca da manutenção ou destituição dos atuais líderes seja desprovida de evidências.	Alta Administração Conselho Superior (COUNI) PROGESP	Definir diretrizes específicas para a avaliação de desempenho desses membros, bem como indicadores e metas de desempenho; Prover um sistema de avaliação de desempenho para os membros da alta.

Quadro 19 - Proposição de Ações de Melhorias quanto às Práticas de Governança da UFGD

(continuação)

Recomendação	Motivo	Setor/Órgão	Como realizar
Atualização do modelo de governança e gestão da instituição (figura)	Facilita a comunicação dos conceitos de governança pública e a avaliação de sua implementação nas organizações públicas.	Alta Administração Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC)	Utilizar o modelo disponibilizado e mais atualizado pelo TCU no Referencial básico de governança publicado no ano de 2020 para atualizar o atual da instituição;
Preenchimento da autoavaliação do TCU de forma que as respostas apresentem conformidade entre os levantamentos.	Há respostas que variaram de forma desconexa de um ano para outro nos levantamentos	Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC)	O CGRC deve revisar e aprovar as respostas que são assinaladas no questionário de autoavaliação para garantia de conformidade das respostas.
Ampliação de maior participação externa nos conselhos superiores da instituição	Permite a participação significativa de todas as partes interessadas no desenvolvimento e implementação de políticas públicas. A governança traz sentido de coparticipação, de corresponsabilidade onde diversas decisões podem ser compartilhadas.	Alta Administração Conselho Superior (COUNI)	Estabelecer modelo de participação social, no qual se promova o envolvimento da sociedade, dos usuários e demais partes interessadas na definição de prioridades. Investir em capacitação, através de cursos, de participação social para os membros externos. Para a capacitação alguns pontos essenciais são: histórico e estrutura da UFGD, funcionamento de seus Conselhos Superiores e outros órgãos, as políticas públicas que instituição desenvolve, importância da Universidade para região e seu desenvolvimento etc.
Mapeamento e identificação os principais processos da instituição	O mapeamento é uma ferramenta de controle e acompanhamento dos processos organizacionais permitindo o conhecimento e desenvolvimento para se chegar no resultado esperado. Possibilita ainda que os processos sejam executados de forma clara e o melhor entendimento dos processos atuais, identificando aqueles que necessitam de mudanças.	Alta Administração Cada setor administrativo da instituição	Revisar, mapear e vincular os processos identificados aos objetivos estratégicos institucionais, de forma a torná-los gerenciáveis, possibilitando a implementação da gestão de riscos. Identificar os processos considerados críticos para o alcance dos objetivos da instituição, os ativos dos processos considerados críticos; Disponibilizar o mapeamento de processos no portal da instituição.

Quadro 19 - Proposição de Ações de Melhorias quanto às Práticas de Governança da UFGD

(continuação)

Recomendação	Motivo	Setor/Órgão	Como realizar
Garantia de que as demandas das partes interessadas sejam identificadas, mapeadas e priorizadas	As partes interessadas precisam conhecer e interagir, dentro dos limites estabelecidos, o sistema de governança da organização para que as expectativas da sociedade possam ser objetivamente avaliadas.	Alta administração Ouvidoria	Identificar a participação das partes interessadas nos diversos órgãos colegiados, comissões existentes etc. Acompanhar a demanda de recomendações de órgãos de controle externos e realizar sua efetiva implementação. Avaliar se as expectativas da sociedade são objetivamente consideradas capacitando os setores envolvidos e estabelecendo metas.
Aplicação do gerenciamento de riscos da instituição	Segundo PAINT 2021 (UFGD, 2021d), a aplicação do gerenciamento de riscos da Universidade não foi iniciada. A deficiência em gestão de riscos pode resultar em maior vulnerabilidade da instituição e na perda de oportunidades de mudanças e inovação na prestação de serviços públicos.	Alta Administração; Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC)	O CGRC deve, com o apoio da alta administração, realizar a Gestão do Plano de Gerenciamento de Riscos já que a gestão de riscos deve caminhar alinhadamente com a gestão da estratégia. Gerir os riscos críticos da organização.
Promoção da gestão estratégica da instituição	Essa ação é responsável por uma grande otimização da gestão alinhando o planejamento com a estratégia organizacional. Inclui a definição de objetivos, indicadores e metas, e monitoramento da estratégia.	Alta administração	Coletar e analisar os dados necessários à medição de desempenho da área gestão de tecnologia da informação, gestão de pessoas e gestão de contratações. Monitor e disponibilizar relatórios de medição de desempenho relativos às áreas de gestão de tecnologia da informação, gestão de pessoas, gestão de processos e, gestão de contratações. Constituir comitê dos diferentes setores da instituição para apoio na tomada de decisão nestas três áreas: contratações, tecnologia da informação; gestão de pessoas e, gestão de processos.
Estabelecimento do modelo de responsabilização da instituição	É necessário estabelecimento, no âmbito do Programa de Integridade um modelo de responsabilização, em conformidade com a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)	Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC)	Elaborar modelo de responsabilização disciplinar da UFGD com informações claras para gestores sobre de suas responsabilidades;
Atuação efetiva da auditoria interna	A atividade de auditoria interna agrega valor quando oferece maneiras de aprimorar os processos de governança, gestão de riscos e de controle	Alta administração e Auditoria interna	Promover o acompanhamento sistemático das recomendações da atividade de auditoria interna e garantir que sejam adotadas as providências necessárias.; Estabelecer que os processos de governança da organização sejam avaliados pela auditoria interna;

Quadro 19 - Proposição de Ações de Melhorias quanto às Práticas de Governança da UFGD

(continuação)

Recomendação	Motivo	Setor/Órgão	Como realizar
			<p>Incluir, como competência da auditoria interna, a avaliação dos processos de controle relacionados ao risco de fraude e corrupção;</p> <p>Avaliar o nível de integridade e a promoção de ética dentro da organização;</p> <p>Desenvolver métrica com indicadores e metas para avaliação do desempenho da atividade de auditoria interna por um grupo que inclua a alta administração e o conselho superior.</p>
Aplicação dos princípios de ética e conduta.	A aplicação do código de ética e de conduta a todos os participantes da instituição é de fundamental importância para a manutenção da integridade pública. Os cidadãos, como principais stakeholders, esperam que os agentes públicos ajam de acordo com os padrões éticos, valores e expectativas da sociedade, e que os recursos providos por ela sejam gastos adequadamente.	Alta administração, Comissão de ética, Conselho Superior (COUNI)	<p>Instituir o Código de Conduta da Alta Administração e do Conselho Superior que estabeleça o comprometimento destes com valores éticos, com integridade e com observância e cumprimento da lei;</p> <p>Elaborar de um código de ética e conduta próprio da instituição, com objetivo de evitar deturpações;</p> <p>Rever, atualizar e divulgar os códigos de ética e de conduta no que tange à aplicação desses a todos os envolvidos na instituição;</p> <p>Realizar planejamento de eventos e/ou cursos de promoção da ética e integridade na instituição, em especial para membros da alta administração e conselhos superiores.</p>
Atualização da estratégia da organização	Envolve o conhecimento da razão de existência da organização e o que ela busca para o futuro. É necessário fazer escolhas e estabelecer prioridades a partir de evidências para a definição da missão, visão e os valores fundamentais da organização, compreendendo objetivos, indicadores e metas de desempenho.	Alta Administração Conselho Superior Demais partes interessadas	Finalizar o novo PDI da instituição que deverá ser implementado a partir de 2022.
Retomada do processo da estatuinte para definir o novo Estatuto e Regimento Geral da UFGD	A minuta do novo Estatuto está pendente de análise pela Procuradoria Federal da UFGD desde o ano de 2018 e segundo o que indica o processo 23005.008262/2018-13, aguarda manifestação da reitoria quanto à adequação da minuta para prosseguimento da análise e parecer.	Alta Administração Reitoria Vice-reitoria	Dar o devido encaminhamento para a conclusão do processo de atualização do Estatuto e Regimento Geral da UFGD

Quadro 19 - Proposição de Ações de Melhorias quanto às Práticas de Governança da UFGD

(continuação)

Recomendação	Motivo	Setor/Órgão	Como realizar
Instituição de vedações relacionadas a conflito de interesses para membros de conselho superior e alta administração	O conflito de interesses ocorre quando pessoas envolvidas em decisões e ações relevantes na instituição colocam o benefício do desejo pessoal e privado acima do interesse público.	Alta administração, Conselho Superior, Ouvidoria, Corregedoria	Elaborar norma interna para disciplinar os casos de "conflito de interesses" contendo os processos para identificação, acompanhamento e tratamento. Estabelecer mecanismos de controle em norma interna para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e ações baseando-se na Lei 12.813/2013, que disciplinou as situações que configuram conflito de interesses.
Avaliação do desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas.	O desempenho da atividade de auditoria interna deve ser avaliado por programa de avaliação e melhoria da qualidade e por meio de métricas que permitam medir a eficiência e eficácia da sua atuação.	Alta Administração	Grupo inclui a alta administração, assim como o conselho superior, deve estabelecer métricas de desempenho, programa de avaliação e melhoria da qualidade. Definir indicadores e metas para avaliar o desempenho da função de auditoria interna dentro do Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ) e do plano Operacional.
Realização do planejamento da gestão de pessoas	As organizações são feitas, principalmente, de pessoas visto que pessoal é um ativo crítico e deve, portanto, ser gerido de forma estratégica. O planejamento da gestão de pessoas alinha as entregas dessa gestão às necessidades organizacionais	Alta administração; PROGESP	Definir em plano objetivos, indicadores e metas de desempenho para as funções de recrutamento e seleção; treinamento e desenvolvimento; gestão de desempenho; gestão de benefícios; Elaborar , formalmente, planos específicos para orientar a gestão de pessoas alinhados ao Planejamento Estratégico Institucional; Realizar análise e controle do cumprimento das políticas de gestão de pessoas.
Definição adequada, em termos qualitativos e quantitativos, da demanda por colaboradores e gestores	Garanti que os cargos sejam preenchidos pelos funcionários certos com as competências e quantidades necessárias. Identifica a real necessidade de força de trabalho e gera insumos fundamentais para os processos de seleção, movimentação e treinamento assegurando também que a força de trabalho cumpra futuras metas e objetivos organizacionais.	PROGESP	Realizar levantamentos e/ou mapeamentos periódicos com vistas ao dimensionamento da força de trabalho, à definição dos perfis profissionais desejados, ao quantitativo necessário de pessoal considerando a projeção de necessidades futuras da instituição. Disponibilizar os levantamentos ou mapeamentos de competências e perfis desejados para cada unidade da instituição para que sirva de orientação para alocação e movimentação de servidores;

Quadro 19 - Proposição de Ações de Melhorias quanto às Práticas de Governança da UFGD

(continuação)

Recomendação	Motivo	Setor/Órgão	Como realizar
Provimento adequado das vagas existentes.	Permite balancear melhor a carga de trabalho das unidades organizacionais e evitar a seleção de profissionais com base em critérios, perfis ou quantitativos inadequados, o que reduz o risco de baixo desempenho das unidades organizacionais causado por falta de pessoal ou falta da qualificação necessária para o bom desempenho das suas atribuições.	PROGESP	Executar as estratégias de seleção, contratação e realocação de pessoal formuladas com base nos dados obtidos da definição adequada da demanda da força de trabalho. Utilizar indicadores de pessoal e de cargos por unidade;
Provimento de sucessores qualificados	Assegura a continuidade das atividades e processos organizacionais e evita dificuldades de reposição e desempenho inadequado da organização relacionado às ocupações críticas.	PROGESP	Identificar quais são as ocupações críticas da instituição; Elabora e adotar plano de sucessão para as ocupações críticas com a identificação de perfis profissionais recomendados; Executar ações educacionais para o desenvolvimento das lideranças e formação de sucessores qualificados visando a melhoria do desempenho atual e as necessidades futuras da organização.
Gestão de desempenho dos colaboradores e dos gestores	A qualidade dos serviços prestados pelas organizações públicas está relacionada diretamente ao conhecimento e às habilidades dos seus colaboradores e gestores. Estes devem ser avaliados sistematicamente, segundo o desempenho individual das tarefas e atividades a eles atribuídas.	PROGESP	Identificar e documentar as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho dos subordinados; Estabelecer metas de desempenho individuais e/ou de equipes vinculadas ao plano da unidade, mas deixando explícito quais são os resultados esperados;
Implementação de políticas internas de retenção dos colaboradores e dos gestores	O desligamento voluntário de colaboradores é ainda um dos temas mais preocupantes da gestão, pois costuma gerar grande dispêndio de recursos.	PROGESP	Executar procedimentos estruturados permanentes para identificar os motivos pessoais dos pedidos de movimentação e desligamento dos servidores da organização. Disponibilizar e utilizar banco de talentos ou de competências para aumentar a retenção de colaboradores e gestores; Realizar entrevistas para os novos servidores e para servidores que serão removidos, visando a correta alocação.

Quadro 19 - Proposição de Ações de Melhorias quanto às Práticas de Governança da UFGD

(continuação)

Recomendação	Motivo	Setor/Órgão	Como realizar
Gestão de serviços de tecnologia da informação	Assegurar que o provimento dos serviços de TI da organização seja feito de modo alinhado às necessidades da instituição, com adequada qualidade e otimização de custos e de riscos.	Alta Administração COIN/UFGD Seção de Planejamento e Governança de TI	<p>Elaborar catálogo de serviços de TI disponibilizando, de forma tempestiva e atualizada, aos usuários dos serviços e ao pessoal de suporte, um rol completo dos serviços de TI disponíveis;</p> <p>Realizar o processo gestão de mudanças que permite que alterações necessárias sejam feitas, mas com a mínima interrupção dos serviços de TI e mínimo impacto;</p> <p>Executar processo de gestão de configuração e ativos em todos os serviços de TI mantendo informações relevantes sobre a configuração de ativos necessários à entrega dos serviços;</p> <p>Realizar a gestão de incidentes para restabelecer o serviço de TI aos usuários o mais rápido possível;</p> <p>Definir metas e diretrizes para avaliação do desempenho dos serviços de tecnologia da informação.</p>
Gestão de níveis de serviço de tecnologia da informação	Definir, acorda, documenta, monitora, reporta e analisa criticamente os serviços de TI prestados, de modo a garantir que a sua entrega seja alcançável, gerenciada e alinhada com os requisitos da instituição	COIN/UFGD Divisão de Governança e Planejamento de TI	Estabelecer o documento de Acordos de Níveis de Serviço (ANS) com as áreas internas clientes e usuários, relativamente a cada serviço de TI provido, contendo metas de nível de serviço, informações relevantes para orientar a atuação do suporte. Este documento deve ser revisado periodicamente e continuamente pela área de TI.
Gestão dos riscos de tecnologia da informação	Avalia o risco para o negócio que está associado à propriedade, administração, operação, uso, adoção ou não adoção de TI na organização.	COIN/UFGD Divisão de Serviços e Segurança de T.I	<p>Executar processo de gestão de riscos e de gestão de continuidade em todos os serviços de tecnologia da informação;</p> <p>Produzir e manter atualizado um plano de tratamento ou respostas aos Riscos de TI avaliados.</p>
Definição de políticas de responsabilidades para a gestão da segurança da informação	Viabiliza e assegura a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade das informações.	Alta administração COIN/UFGD Divisão de Segurança e Serviços de TI	Atualizar política de segurança da informação da instituição, com comprometimento da alta administração, que estabeleça princípios, diretrizes, objetivos, estruturas e responsabilidades na instituição. Essa política deve incluir conscientização e treinamento em segurança da informação e ser comunicada a todas as partes interessadas da organização;

Quadro 19 - Proposição de Ações de Melhorias quanto às Práticas de Governança da UFGD

(continuação)

Recomendação	Motivo	Setor/Órgão	Como realizar
Estabelecimento de processos e atividades para a gestão da segurança da informação	É necessário catalogar e proteger as informações e os ativos de segurança da informação.	COIN/UFGD	Realizar continuamente um conjunto mínimo de atividades operacionais consideradas essenciais pelas boas práticas da segurança da informação; Produzir e manter atualizado um plano de tratamento ou respostas aos riscos de segurança da informação avaliados.
Planejamento quantificado das contratações	O planejamento de compras e os gastos relacionados são fundamentais para refletir uma visão estratégica e de longo prazo das necessidades da instituição.	Alta administração Divisão de Compras Setores relevantes da organização	Elaborar o Plano de Contratações da instituição que define o planejamento das contratações e prorrogações de contratos de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações para o exercício subsequente; Estabelecer no plano objetivos, indicadores e metas para a gestão de contratações além de , papéis e responsabilidades ; Divulgar o plano de modo adequado, incluindo o site oficial da organização na internet.
Gestão de riscos em contratações	É necessário gerenciar os riscos que possam impactar o alcance dos objetivos definidos pela organização para a área de contratações. Inclui gerir os riscos de cada contratação identificando estes no momento do planejamento da contratação e também os riscos dos processos, projetos de trabalho de contratações. Cumprir a legislação da IN nº 05/2017 - Ministério da Economia.	Divisão de Compras Equipe de Planejamento da Contratação	Identificar, analisar, avaliar, tratar e definir ações para os riscos da área de contratações da instituição. Implementar a gestão de riscos dos processos, projetos e atividades da Divisão de Compras; Capacitar os gestores da área de contratações em gestão de riscos.
Contratação e gestão com base em desempenho	Vincula ao menos parte do pagamento de um fornecedor, prorrogações ou renovações de contrato ao cumprimento de padrões de desempenho e requisitos específicos e mensuráveis.	Divisão de Compras Equipe de Planejamento da Contratação	Introduzir nos contratos que admitem, cláusulas que definam padrões de desempenho mensuráveis para os resultados exigidos.

Quadro 19 - Proposição de Ações de Melhorias quanto às Práticas de Governança da UFGD

(conclusão)

Recomendação	Motivo	Setor/Órgão	Como realizar
Prestação de serviços públicos em meio digital com qualidade.	A aplicação de soluções tecnológicas simplifica processos e procedimentos de atendimento aos usuários dos serviços públicos propiciam melhores condições para o compartilhamento das informações.	Alta administração COIN/UFGD	<p>Implementar pesquisa de satisfação para as partes interessadas em relação aos serviços prestados em meio digital para prover sua melhoria;</p> <p>Implantar definição de metas para planejamento de serviços que necessitam de prioridade e estrutura para serem ofertados em meio digital;</p> <p>Assegurar que novos serviços possam ser concebidos para serem compatíveis, ofertados e disponibilizados em meio digital;</p> <p>Definir metas para ampliação de serviços públicos em meio digital;</p> <p>Utilizar ferramentas que auxiliam na gestão e manutenção de boas práticas, acessibilidade e usabilidade dos sítios institucionais.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base nos dados da pesquisa e TCU (BRASIL, 2020c).

5.3 INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE GOVERNANÇA NA UFGD

Diante do Quadro 19, reconhece-se que o sistema de governança e gestão da UFGD, contemplando o que já existe consolidado na instituição quanto ao tema, necessita de atenção em muitas áreas que merecem um esforço maior e por onde se pode iniciar uma efetiva melhoria desse sistema.

É necessário que instituição realize uma avaliação e monitoramento permanente sobre seu sistema de governança. Para isso um caminho a ser seguido é a viabilização de um setor ou grupo de trabalho que seja um Comitê Central de Governança na instituição para implementação de melhorias. Essa instância central pode ser assumida pelo Comitê de Governança, Riscos e Controles já existente na UFGD. Desta forma, esta mudança estaria associada a uma nova postura em relação ao modelo de planejamento institucional em governança para a Universidade que o CGRC assumiria. Esse é um caminho adequado para que a instituição implante melhorias em suas práticas de governança e conduza o devido monitoramento através do CGRC.

Esse Comitê Central de Governança fará interações com as instâncias de governança da instituição coordenando e dando as diretrizes a serem seguidas e aperfeiçoadas, além de monitorar os resultados esperados. Deste modo, com base em um modelo central as práticas em cada mecanismo poderão ser aperfeiçoadas a partir das tratativas individuais ou coletivas com a instância e/ou setores da instituição.

A partir dessa instância, a política de governança e gestão da UFGD poderá ser qualificada e aprimorada, tornando-se o setor que conduz e elabora os documentos orientadores da instituição, dando maior visibilidade e confiabilidade à governança institucional. Portanto, este comitê irá viabilizar um setor incumbido de fortalecer o sistema de governança institucional da UFGD.

Esse comitê central poderá, a partir dos levantamentos de governança pública do TCU ou de suas próprias análises acerca da governança na instituição, elaborar um Plano de Ação com o objetivo de melhorar os pontos que necessitam de atenção. Neste caso, deverá haver a participação de outras instâncias, como a alta administração, para instituir e dar apoio para a execução deste plano, pois a governança é sempre um processo interativo e não há um único ator para construir soluções para os problemas. O comitê poderá ficar, também, responsável por realizar encontros com as unidades envolvidas no processo de resposta do questionário de governança do TCU e dar esclarecimentos sobre as questões abordadas neste levantamento,

com o objetivo de aperfeiçoar os resultados aferidos e garantir a confiabilidade das respostas dadas.

Convém frisar a importância da UFGD seguir as recomendações de governança para o setor público de órgãos governamentais de controle como o TCU e a CGU. Como já foi explicitado, o TCU é o principal órgão a difundir na administração pública brasileira as práticas e mecanismos de governança. Portanto, é fundamental que a UFGD siga as suas recomendações, participe de suas avaliações e levantamentos, adote diretrizes e fundamentos preconizados por este tribunal, mas, também, não deixe de preservar a sua autonomia administrativa, política e didático-científica.

Um das ferramentas que o TCU oferece, e que foi colocada como sugestão para adoção pela UFGD, é o autosserviço de avaliação de governança onde a instituição poderá realizar sua autoavaliação voluntária de governança e gestão pública em períodos que o tribunal não realiza compulsoriamente. O autosserviço poderá ser acessado pela instituição a qualquer tempo permitindo que gestores públicos respondam ao questionário do Índice Integrado de Governança e Gestão Pública (iGG). A adoção dessa ferramenta ajudará a UFGD a identificar áreas com maiores riscos e maiores oportunidades de melhoria em relação à governança. Se a instituição encontrar fragilidades em sua governança, poderá buscar em outras organizações experiências para superar os problemas locais. O relatório será orientador para a instituição e poderá ser disponibilizado para o acesso de todos os interessados, o que inclui o portal da instituição na internet. Desta forma, a instituição poderá utilizar o instrumento disponibilizado pelo TCU para realizar anualmente, ou quando desejar, análises para avaliar seus índices de governança e gestão pública.

E, por fim, para alcançar um sistema de governança exitoso é recomendado que a UFGD, não busque apenas resolver os problemas, as pendências e as urgências que vão aparecendo relacionadas a este tema. O foco não pode ser uma política de “apagar incêndios”, mas, sim, em centralizar-se na implementação e consolidação de um modelo de governança pública adequado à sua realidade para que a instituição assuma uma posição de vanguarda neste tema, assim como, tem assumido em outros.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando-se em consideração que esta pesquisa buscou desenvolver um estudo sobre a governança pública na gestão da UFGD, ressalta-se que o objetivo geral foi propor diretrizes de indicadores da governança pública para a gestão desta instituição de ensino. Para se alcançar o objetivo geral, foram definidos os objetivos específicos, a saber: compreender a regulamentação da governança nas instituições públicas brasileiras no período de 1988 a 2020; analisar a institucionalização dos princípios e mecanismos de governança pública na UFGD no período de 2006 a 2020; investigar a regulamentação da participação social como instrumento de governança na UFGD.

Visando o alcance destes objetivos específicos foi oportuno transitar, neste trabalho, por alguns marcos necessários da literatura e legislação: apresentar as origens e os conceitos da governança corporativa e pública, os princípios da governança pública, o modelo de governança que está sendo implementado na administração pública do país através de mecanismos e práticas, a legislação de governança na administração pública brasileira e, reflexões acerca da aplicação da governança pública na estruturação da gestão do ensino superior nas universidades federais.

No que se refere ao objetivo específico de “compreender a regulamentação da governança nas instituições públicas brasileiras no período de 1988 a 2020” foi possível vislumbrar que a legislação na administração pública sobre o tema avançou consideravelmente na última década. Hoje, a regulamentação do tema está presente e sendo aplicada nos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e nos diversos órgãos e organizações que fazem parte da administração pública brasileira. Verifica-se, ainda, a tendência de avanço desta legislação, tanto pela criação de novas leis e regulamentos quanto pela cobrança pelos órgãos de controle, principalmente, o TCU.

Para o segundo objetivo específico de “analisar a institucionalização dos princípios e mecanismos de governança pública na UFGD no período de 2006 a 2020”, foi verificado que a instituição possui, apesar de já haver uma descrição de estrutura de governança, várias normatizações internas que necessitam de atualização, como o PDI e seu Estatuto, e outras que necessitam ser efetivamente implementadas, como o gerenciamento de riscos da instituição. Desta forma, muitos aspectos ainda não foram formalizados e nem explícitos em documentos da instituição, e outros pontos, apesar de existirem nestes documentos, ainda não possuem práticas consolidadas. Para um concreto estabelecimento da governança pública na

UFGD, que dê sustentação as suas políticas públicas, é fundamental que os alicerces institucionais estejam definidos em sua identidade organizacional.

E, para o último objetivo específico, que investigou a regulamentação da participação social como instrumento de governança na UFGD foi identificado que, em consideração aos conselhos superiores, há baixa participação de *stakeholders* externos. Dos conselhos superiores deliberativos, apenas no COUNI há esta possibilidade com três vagas para representantes da comunidade não universitária o que equivale a 6,98% das quarenta e três cadeiras totais. Ou seja, constatou-se que as demandas dos *stakeholders* internos prevalecem na pauta de discussão das principais instâncias deliberativas. A Universidade atribui à ouvidoria o setor responsável pelo controle e participação social através da mediação da interlocução entre o usuário do serviço público e os gestores da instituição. Entretanto, é necessário mais que isso, é preciso que na governança pública seja efetivamente incluída a participação social, ou seja, que o cidadão possa participar ativamente da construção e monitoramento das políticas públicas que são responsáveis pela prestação dos serviços públicos.

Após isso e com o desenvolvimento da pesquisa, foi possível compreender e conceber a caracterização da governança e a gestão pública na instituição através da análise situacional. Nesta análise foi oportuno investigar através dos levantamentos de governança do TCU e da pesquisa documental na UFGD, os mecanismos e práticas de governança estabelecidas ou não na gestão da Universidade.

Finalmente, teve-se o diagnóstico que a governança pública na UFGD possui pequeno grau de maturidade que se reflete principalmente nos levantamentos do TCU, nos trabalhos acadêmicos e na pesquisa documental realizada. Os dados da pesquisa indicaram que a instituição possui poucas práticas de governança consolidadas, as quais necessitam de aprimoramentos.

Esta fase foi essencial para que pudessem ser compostas as propostas alternativas de melhorias visando a consolidação da governança pública na instituição. A partir do diagnóstico foi realizada uma proposta de intervenção com diretrizes de governança para instituição e instrumentos a serem utilizados para avaliar e monitorar a implementação das práticas necessárias. As recomendações indicam os motivos, as ações e os responsáveis pela implementação que a Universidade deve pôr em prática para melhorar os seus indicadores de governança pública.

Esta pesquisa evidenciou que a adequação das instituições a essa nova forma de administração apresenta discrepâncias entre as universidades federais que podem ser

explicadas por alguns motivos: complexidades das universidades enquanto instituições, características culturais próprias, resistência em romper com modelos anteriores de administração conservadores, influência de modelo político de gestão, pluralidade de interesses, estruturas institucionais inadequadas, falta de estímulos para buscar uma melhor governança, etc. Estas características podem explicar como algumas universidades federais, como a UFLA e a UFMS, apresentaram índices de governança muito positivos que contrastam com outras universidades com orçamento e estruturas bem maiores, como a UFMG e UFRJ, que registraram, respectivamente, índices de capacidade intermediário e inicial. Soma-se ainda, como explicação, que a justificativa para essas peculiaridades é que as universidades menores possuem melhores condições de gestão, menos complexidades, enquanto nas maiores o foco pode ser bem mais disperso, o que dificulta o estabelecimento de um sistema de governança pública.

Esta última explicação claramente não se aplica a UFGD, mas a instituição é considerada jovem perto das demais como a UFLA, com melhor índice em 2018, que possui mais de 100 anos de existência, o que pode justificar seus índices com pouca maturidade. Criada em 2005 e com cerca de 7 mil alunos, a UFGD ainda precisa buscar seu caminho para melhoria de seus resultados através de boas práticas de liderança, estratégia e *accountability* amparadas por estruturas eficientes de gestão e governança de TI, de pessoas e de contratações. A melhor trajetória a ser seguida pela instituição é fugir da mera conduta de checagem quanto à conformidade em relação à governança e que passe a existir um real e aprofundado entendimento dos princípios e valores por trás dela. Realizando isto, ficará evidente que é necessário o acompanhamento da estratégia organizacional, do desempenho da alta administração e dos resultados para o correto funcionamento das instâncias e dos processos de governança.

Propõe-se, aqui, que UFGD compartilhe mais a responsabilidade pela tomada das decisões, sabendo que o modelo atual concentra na alta administração os rumos da governança institucional. É preciso balancear corretamente a indissolubilidade entre política e administração, ou seja, que fatores políticos e técnicos tenham seus espaços corretos nas diversas atividades da instituição. E, nesse ponto, é recomendado que a Universidade procure incorporar melhor os critérios de governança estabelecidos pelo TCU para avaliar a sua governança institucional.

A governança é, atualmente, um processo na administração pública brasileira que ainda está em fase de consolidação. Portanto, no processo preconizado por esta nova forma de pensar e gerir a administração pública, as instituições, em especial as de ensino superior,

ainda apresentam naturalmente certo grau de imaturidade para lidar com os princípios, mecanismos e ferramentas preconizados.

A governança pública implica em uma reorganização do poder que leva a novas formas de administração pública, nas quais a responsabilidade, a transparência e a obrigação de bons desempenhos precederam os assuntos públicos. Dessa forma, a governança não é uma questão relacionada apenas ao governo, mas, também, a todos aqueles que participam da tomada de decisões e são influenciados por essas decisões. Portanto, devem ser melhorados os princípios de governança no setor público, mas sem perder de vista que o maior interesse do Estado é dar retorno aos tributos pagos pelos cidadãos prestando serviços públicos de qualidade.

Em setembro de 2021 o TCU liberou o relatório e os dados brutos do Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas (iGG 2021) realizado de maio a junho do mesmo ano com a aplicação de questionário às organizações públicas federais e jurisdicionadas ao órgão (BRASIL, 2021c). Cabe mencionar que este novo relatório não foi instrumento desta pesquisa devido à delimitação de período, até 2020, para o objeto da pesquisa.

Entretanto, realizando-se uma análise preliminar sobre os principais indicadores foi possível registrar avanços na governança e gestão da UFGD. As principais variações positivas registradas em indicadores foram: iGG passou de 21% para 34%, iGovPub passou 28% para 48,5%; iGestPessoas passou de 15% para 28,5%, IGestTi passou de 9% para 17,1%, IGestContrat passou de 31% para 47,5%. Com estes valores a instituição atingiu o estágio intermediário em dois indicadores (iGovPub e iGestContrat), e o estágio inicial nos demais (iGG, iGestPessoas, iGestTI). No comparativo com seu grupo mais próximo, 63 universidades federais avaliadas, a UFGD registra a posição, agora, de 49º lugar para o indicador iGovPub e 55º lugar para o indicador iGG. Desta forma, em questão de posição frente a outras universidades a UFGD não avançou significativamente com os índices apresentados. Estes novos resultados, índices que estão nos estágios intermediário e inicial, indicam a necessidade de melhor planejamento institucional e a estruturação de ações de melhoria em governança e gestão pela organização.

Como limitações desta pesquisa pode-se citar, quanto à pesquisa documental, que o levantamento de governança pública do TCU foi do ano de 2018. A justificativa para isso foi o adiamento, pelo TCU, devido à pandemia de COVID-19 somente para o ano de 2021 para o levantamento. Também que a UFGD não realiza a autoavaliação voluntária e nem a sua divulgação. Desta forma, os dados utilizados do TCU são referentes a última avaliação

disponível. Outra limitação foi a não realização de pesquisa em campo na instituição, dificultadas pela pandemia de COVID-19, pois entrevistas com gestores ajudaria a coletar dados para colaborar na construção do histórico da governança pública da Universidade, assim como ampliar o alcance dos objetivos pesquisados. Além disto, a UFGD está na sua segunda gestão pró-tempore e essas trocas de gestão, que não possuem previsão da sua duração, dificulta sobremaneira, estabelecer um planejamento institucional que, conseqüentemente, vise assegurar melhorias de governança pública. Gestões pró-tempores, como o próprio nome já diz, deveriam ser temporárias em caráter excepcional e não como está ocorrendo na UFGD.

Ficou flagrante pela pesquisa desenvolvida neste trabalho que o tema da governança pública, tanto de forma geral ou nas universidades federais, é ainda muito recente. Logo, são necessários novos estudos sobre o objeto desta pesquisa. Como sugestão para próximas pesquisas poderão ser feitas análises e estudos mais criteriosos sobre o levantamento de Governança Organizacional e Gestão Pública (iGG 2021), promovido pelo TCU, que foi realizado em junho de 2021 e que teve resultados divulgados em setembro do mesmo ano. Com esses novos resultados será possível vislumbrar se a instituição conseguiu uma trajetória de evolução em seus índices. Ainda se poderão realizar, também, estudos relacionando a presença da governança pública sobre o novo PDI da UFGD que entrará em vigor no ano de 2022.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, H. Integridade pública na UFRN. **UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte**, 2020. Disponível em: <https://www.ufrn.br/imprensa/reportagens-e-saberes/40344/integridade-publica-na-ufrn>. Acesso em: 26 jul. 2021.
- ALMEIDA-SANTOS, P. S. et al. Efeitos da Qualidade da Governança Pública no Sentimento de Confiança da População em Países da América Latina. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 228-238, 2018.
- ALVES, D. P. Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social. In: UNIÃO, C.-G. D. **Prevenção e combate à corrupção no Brasil: 6º Concurso de monografias: trabalhos premiados**. Brasília: CGU, 2011. p. 231-294.
- ALVES, L. E. S. Governança e cidadania empresarial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 4, p. 78-86, 2001.
- BAHIA, L. O. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**. Brasília: Enap, 2021.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BATISTA, E. M. **Governança no setor público: uma análise das práticas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. 130 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. 2016.
- BELTRÃO, R. E. V.; NOGUEIRA, F. D. A. **A Pesquisa Documental nos Estudos Recentes em Administração Pública e Gestão Social no Brasil**. XXXV ENCONTRO DA ANPAD. Rio de Janeiro: Anais. 2011. p. 1-17.
- BENINI, S. M. **Agenda 21 local como instrumento da boa governança: Estudo de caso da estância turística de Tupã/SP**. 382 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós-graduação, Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo. 2016.
- BEVIR, M.; RHODES, R. A. W. BEVIR, Mark; RHODES, R. A. W. A decentered theory of governance: rational choice, institutionalism, and interpretation. **eScholarship Publishing**, 2001. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/0bw2p1gp>. Acesso em: 09 fev. 2021.
- BIZERRA, A. L. V. **Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança**. 124 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2011.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF): Senado Federal - Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 3.591, de 06 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.** Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2000.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2001.

BRASIL. **Lei 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.** Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2004.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112; revoga a Lei nº 11.111 e dispositivos da Lei nº 8.159; e dá outras providências.** Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2011.

BRASIL. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração Pública. Versão 1. **Tribunal de Contas da União**, 2013. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL. Acórdão, Relatório e Voto Governança Pública. TC 020.830/2014-9 - Plenário. **Tribunal de Contas da União**, 2014a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258F4375B0158F83BE78E19EB>. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. Dez passos para a boa governança. **Tribunal de Contas da União**, 2014b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/F7/A1/EA/A4/63B0F410E827A0F42A2818A8/2666621.PDF>. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. Governança Pública: Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e Ações Indutoras de Melhoria. **Tribunal de Contas da União**, 2014c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>. Acesso em: 13 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil.** Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2014d.

BRASIL. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração Pública. Versão 2. **Tribunal de Contas da União**, 2014e. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL. Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. **Tribunal de Contas da União**, 2014f. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>. Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal**. Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2016a.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal**. Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2016b.

BRASIL. Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo. **Tribunal de Contas da União**, 2016c. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F7/61/FC/79/7351F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_avaliacao_governanca_centro%20de%20governo_portugues.pdf. Acesso em: 5 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto 9.094, de 17 de julho de 2017, Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (Redação dada pelo Decreto nº 9.723, de 2019)**. Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2017a.

BRASIL. **Decreto 9.191, de 1º de novembro de 2017, Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado**. Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2017b.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2017c.

BRASIL. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino**. Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2017d.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública**. Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2017e.

BRASIL. Levantamento de Governança e Gestão Públicas: Relatório individual da autoavaliação 2017. **Tribunal de Contas da União**, 2017f. Disponível em: [https://www.tcu.gov.br/igg2017/Institui%C3%A7%C3%A3o%20de%20ensino/217-UFGD%20\(Funda%C3%A7%C3%A3o%20Universidade%20Federal%20da%20Grande%20Dourados\).pdf](https://www.tcu.gov.br/igg2017/Institui%C3%A7%C3%A3o%20de%20ensino/217-UFGD%20(Funda%C3%A7%C3%A3o%20Universidade%20Federal%20da%20Grande%20Dourados).pdf). Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. Guia da Política de Governança Pública. **Casa Civil da Presidência da República**, 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. Levantamento de Governança e Gestão Públicas: Relatório individual da autoavaliação 2018. **Tribunal de Contas da União**, 2018b. Disponível em: [https://www.tcu.gov.br/igg2018//217-UFGD%20\(Funda%C3%A7%C3%A3o%20Universidade%20Federal%20da%20Grande%20Dourados\).pdf](https://www.tcu.gov.br/igg2018//217-UFGD%20(Funda%C3%A7%C3%A3o%20Universidade%20Federal%20da%20Grande%20Dourados).pdf). Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. Questionário Aplicado no ano de 2018 para o perfil de Governança e Gestão Públicas do TCU. Perfil de Governança e Gestão Públicas – Ciclo 2018 (TC 015.268/2018-7). **Tribunal de Contas da União**, 2018c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E674256D00167458DE4C005DC>. Acesso em: 14 nov. 2020.

BRASIL. Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. 2a Edição. **Tribunal de Contas da União**, 2018d. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. Relatório de Acompanhamento. Acórdão 588/2018-TCU-Plenário, item 9.5.6. **Tribunal de Contas da União**, 2018e. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/portal?ts=1633009333286&gsc.q=relat%C3%B3rio%20de%20acompanhamento>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. Sumários Executivos: Acompanhamento de Governança Pública Organizacional 2018. **Tribunal de Contas da União**, 2018f. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>. Acesso em: 14 nov. 2020.

BRASIL. Estrutura para a compreensão dos dados do iGG 2018. **Tribunal de Contas da União**, 2018g. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F750376EF017504A593B9185C>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto 13.971, de 27 de dezembro de 2019, Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 e 2023**. Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2019a.

BRASIL. Legenda dos Respondentes do Levantamento 2018. **Tribunal de Contas da União**, 2019b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E6916EE310169173E27745C91>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal e dá outras providências.** Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2019c.

BRASIL. **Decreto 10.332, de 28 de abril de 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.** Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2020a.

BRASIL. Orientações para Interpretação e Utilização dos Indicadores de Governança e Gestão em Trabalhos de Controle Externo. **Tribunal de Contas da União**, 2020b. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E76619C7601766B5B4C68429C>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** 3a. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020c.

BRASIL. Despesas do órgão: execução orçamentária e financeira. **Portal da Transparência**, 2021a. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores/26000-ministerio-da-educacao>. Acesso em: 03 set. 2021.

BRASIL. Dez passos para a boa governança. 2a edição. **Tribunal de Contas da União**, 2021b. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F77D5272801781902F2E00A01>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. Levantamento de Governança Pública Organizacional. **Tribunal de Contas da União**, 2021c. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>. Acesso em: 25 set. 2021.

CGINDA. **Resolução nº 03, de 13 de outubro de 2017. Aprova as normas sobre elaboração e publicação de Planos de Dados Abertos, conformedisposto no Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016.** Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2017.

CIEPLEY, D. A. Neoliberalism and the Corporation: Mutually Contradictory and Corrupting. **SSRN Electronic Journal**, ago. 2018.

COSTA, N. S. D. **Administração Pública e Governança: Uma análise da Universidade Federal da Paraíba à luz da Instrução Normativa MP/CGU 01/2016.** 153 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior) - Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa. 2019.

COUTO, R. M. **Governança nas instituições de ensino superior: análise dos mecanismos de governança na Universidade Federal de Santa Catarina à luz do modelo multilevel governance**. 137 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) - Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2018.

CUNHA, C. J. C. A. **Planejamento Estratégico em Universidades**. Florianópolis: NEST-Núcleo de Estudos - Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DE ANGELIS, M. The political economy of global neoliberal governance. **Review (Fernand Braudel Center)**, v. 28, n. 3, p. 229-257, 2005.

DE BENEDICTO, S. C. et al. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 15, n. 2, p. 286-300, 2013.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Sociedade, desenvolvimento e o papel estratégico do Estado: uma reflexão sobre o surgimento da Governança Pública. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 337-362, 2014.

ESTRADA, R. J. S. **Os Rumos do Planejamento Estratégico na Universidade Pública**. 219 p. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) - Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2000.

FALEIROS JÚNIOR, J. L. D. M.; MIGLIAVACCA, V. F. A parametrização das políticas de compliance na Administração Pública: uma análise dos mecanismos de governança definidos Decreto 9.203/2017. **A Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região**, v. 32, n. 01, p. 56-70, 2020.

FERREIRA, C. D. S. **Orçamento participativo e governança solidária local na prefeitura municipal de Porto Alegre**. 97 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2007.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 71-88, jan.-fev. 2018.

FREIRE, B. D.; CONEJERO, M. A.; PARENTE, T. C. Saliência, influência e participação dos stakeholders nas estruturas de governança e no processo de tomada de decisão de instituições públicas de ensino superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, v. 14, n. 3, p. 251-275, set.-dez. 2021.

FREITAS, W. R. S.; JABBOUR, C. J. C. Utilizando Estudo de Caso como Estratégia de Pesquisa Qualitativa: Boas Práticas. **Estudo & Debate**, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 7-22, 2011.

FUCHS, P. G. **Governança Pública e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina - IFSC: aspectos institucionais e reflexos na gestão**. 107 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Pós-graduação em Administração, Universidade do Sul de Santa Catarina. Florianópolis. 2020.

FUKUYAMA, F. What is Governance? **SSRN Electronic Journal**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GANDARA, M. G. Princípios da Governança de Projetos na Administração Pública Brasileira. **SlideShare**, 2016. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/MarcioGandara/principios-da-governana-de-projetos-na-administracao-pblica-brasileira>. Acesso em: 13 jun. 2021.

GESSER, G. A.; OLIVEIRA, C. M. D.; MACHADO, M. R. **Governança Universitária: Contribuições Teóricas**. XVII COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA. Mar del Plata: Anais. 2017. p. 1-14.

GIRARDI, J.; OLIVEIRA, A. G. D. A governança na Administração Pública Federal para a mitigação da corrupção: uma análise de conteúdo da política pública. **Revista de Auditoria Governança e Contabilidade**, v. 7, n. 27, p. 59-72, 2019.

HEGENBERG, J. T. **As compras públicas sustentáveis no Brasil: um estudo nas universidades federais**. 255 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Programa de Pós-graduação, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. 2013.

HENN, S. A. et al. Planejamento estratégico de uma instituição de ensino superior federal brasileira: uma análise à luz do movimento da governança pública. **Revista Organizações em Contexto**, São Bernardo do Campo, v. 13, n. 25, p. 219-243, jan-jun 2017.

HURTADO, A. B.; BENINI, E. G.; FIGUEIREDO, J. D. C. **O Processo de Institucionalização do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública no Brasil**. IV ENCONTRO INTERNACIONAL DE GESTÃO, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO (EIGEDIN). Boa Vista: Anais. 2020.

IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5a. ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2015.

IFAC. International Framework: Good Governance in the Public Sector. **International Federation of Accountants**, 2014. Disponível em: <https://forum.ibgp.net/wp-content/uploads/2018/01/IFAC-International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-2014.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

KINGESKI, A. A. I. **Diagnóstico organizacional: um estudo dos problemas organizacionais a partir das relações interpessoais.** XII SIMPEP 2005. Bauru: Anais. 2005.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, mai.-jun. 2006.

LINCZUK, L. M. W. **Governança aplicada à administração pública - a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em Universidades Públicas Federais.** 181 p. Dissertação (Mestrado Planejamento e Governança Pública) - Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. 2012.

LORENZETTI, J. V.; CARRION, R. M. Governança ambiental global: atores e cenários. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 721-735, set. 2012.

LUZ, T. M. K. D. **O plano de desenvolvimento institucional (PDI) como instrumento de gestão e aplicação de políticas públicas: um estudo em instituições públicas de ensino superior do estado do Paraná.** 233 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Programa de Pós-graduação, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. 2014.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados.** 5a. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 8a. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARQUES, M. D. C. D. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 11-26, abr.-jun. 2007.

MARQUES, P. V. D. S. B. et al. Governança nas Universidades Federais do Brasil segundo o "Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública" do Tribunal de Contas da União. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 18, n. 2, p. 164-196, 2020.

MARTINS, G. D. **Governança pública: análise exploratória da disclosure dos municípios da região sul do Brasil.** 71 p. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2020.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, n. 130, p. 42-53, 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. Governança pública e transparência no Brasil: Evolução, dificuldades e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 282, p. 5-17, 2013.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4a. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEC. **Portaria nº 21, de 21 de dez de 2017. Dispõe sobre o sistema e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação**. Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2017.

MEC. Instituições da Rede Federal. **Governo no Brasil**, 2021a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial/instituicoes>. Acesso em: 30 out. 2021.

MEC. Painel Universidade 360. **Governo no Brasil**, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/universidade360/painel-universidade-360>. Acesso em: 3 set. 2021.

MELLO, G.; SLOMSKI, V. Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros (2009): no âmbito do Poder Executivo. **JISTEM Journal of Information Systems and Technology Management**, v. 7, n. 2, p. 375-408, 2010.

MICHENER, G.; BERSCH, K. **Conceptualizing the quality of transparency**. 1st GLOBAL CONFERENCE ON TRANSPARENCY. Newark: Anais. 2011. p. 17-20.

MORAES, L. D. C. G. **Governança corporativa no capitalismo mundializado: implicações para os trabalhadores**. IV SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA. Londrina: GEPAL - Grupo de Estudos de Política da América Latina. 2010. p. 60-69.

MOURA JR, P. J. D.; ARAGÃO, M. H. F. Governança corporativa na administração pública: Inferências sobre a compreensão e a prática do conceito. **Métodos e Pesquisa em Administração**, v. 4, n. 2, p. 13-19, 2020.

MP/CGU. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal**. Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2016.

NEVES, G.; GUIMARÃES, A.; JUNIOR, A. Um Novo Modelo de Administração Pública. **MacroPlan**, 2017. Disponível em: <https://www.macroplan.com.br/p/um-novo-modelo-de-administracao-publica/>. Acesso em: 23 mai. 2021.

NOGUEIRA, M. D. G. S. S.; GARCIA, T. E. M.; RAMOS, M. D. G. G. Governança corporativa, responsabilidade social corporativa: a visão de atores de uma instituição de ensino superior – IES federal. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v. 5, n. 3, p. 222-244, 2012.

OFFE, C. Governance: An “Empty Signifier”? **Constellations**, v. 16, n. 4, p. 550-562, 2009.

OLIVEIRA, A. G. D.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015.

OLIVEIRA, A. G. D.; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. **Gestão e governança pública: aspectos essenciais**. Curitiba: UTFPR Editora, 2016.

OLIVEIRA, J. MEC avisa que verba de universidades vai seguir ranking: veja posição das mineiras. **Estado de Minas**, 2019. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2019/09/02/internas_educacao,1081719/mec-da-dever-de-casa-para-universidades-terem-verba.shtml. Acesso em: 19 jul. 2021.

PASCOAL, M. N. O.; OLIVEIRA, O. V. D. Práticas de governança pública adotadas pela Administração Pública Federal brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 11, n. 2, p. 215-231, 2019.

PEREIRA, F. N. et al. Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa. **Revista Espacios**, v. 38, n. 7, 2017.

PINHO, J. A. G. D.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

PINTO, J. B. et al. Planejamento estratégico em uma universidade federal os principais benefícios e desafios da construção do Plano de Desenvolvimento Institucional a partir da percepção dos gestores. **Revista Administração de Roraima - RARR**, Boa Vista, v. 9, n. 2, p. 219-244, jul.-dez. 2019.

POZZER, M. R. O. **Os paradigmas da administração pública e as políticas de patrimônio cultural em museus de Brasil e México**. 215 p. Tese (Doutorado em Interunidades em Integração da América Latina) - Programa de Pós-graduação, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2015.

REIS, E. A.; REIS, I. A. Análise Descritiva de Dados. Relatório Técnico do Departamento de Estatística da UFMG. **Departamento de Estatística da UFMG**, 2002. Disponível em: <http://www.est.ufmg.br/portal/arquivos/rts/rte0202.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

RIBEIRO FILHO, W. F.; VALADARES, J. L. Governança: Uma Nova Perspectiva de Gestão Aplicada à Administração Pública. **The Journal of Engineering and Exact Sciences**, Viçosa, v. 3, n. 5, p. 1-3, 2017.

RIBEIRO, A. C. R. N. **O controle externo de políticas públicas realizado pelo TCU: estudo de casos**. 130 p. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) - Programa de Pós-graduação Stricto Sensu, Centro Universitário de Brasília. Brasília. 2017.

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, p. 82-97, 2011.

ROCHA, E. M. D. **Governança Pública: Análise das práticas adotadas pela Polícia Federal na Superintendência do Espírito Santo**. 142 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória. 2017.

RODRIGUES, A. L.; MALO, M. C. Estruturas de governança e empreendedorismo coletivo: o caso dos doutores da alegria. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, n. 3, p. 29-50, 2006.

RONCONI, L. F. D. A. **A secretaria nacional de economia solidária: uma experiência de governança pública**. 279 p. Tese (Sociologia Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2008.

SALES, E. C. D. A. S. **Governança no setor público segundo a IFAC: um estudo nas universidades federais brasileiras**. 157 p. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 2014.

SALES, E. C. D. A. S. et al. Governança no setor público segundo a IFAC – estudo nas Universidades Federais Brasileiras. **Brazilian Journal of Business**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 1477-1495, 2020.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C.; LUCIO, M. D. P. B. **Metodologia de Pesquisa**. Porto Alegre: McGraw-Hill, 2013.

SANTIAGO, M. G. C. **Análise da adequação dos mecanismos de governança utilizados para a gestão da Universidade Federal do Ceará**. 102 p. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas da Educação Superior) - Programa de Pós-graduação, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 2015.

SANTOS, B. D. S. A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 72, p. 07-44, out. 2005.

SANTOS, F. D. N. **Governança no setor público: análise da aplicabilidade dos mecanismos de governança nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) da Paraíba**. 88 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. 2016.

SANTOS, R. R. D.; ROVER, S. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 732-752, 2019.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Rio Grande, v. 1, n. 1, p. 1-15, jan.-jun. 2009.

SCHMIDT, O.; VERONEZE, S.; ZANELLA, C. A contribuição da gestão de projetos para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) em instituições de ensino superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 231-255, mai.-ago. 2021.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SILVA JÚNIOR, J. T.; SILVA, F. R. M. D.; VIANA, T. D. A. **Transparência, Participação e Governança como Estratégia de Gestão Pública Universitária: O Caso da Universidade Federal do Cariri (UFCA)**. XLIV ENCONTRO DA ANPAD. Fortaleza: Anais. 2019.

SILVA, E. O. D. **A transparência em universidades federais brasileiras: uma análise dos mecanismos de governança**. 93 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) - Faculdade de Administração e de Turismo, Universidade Federal de Pelotas. Pelotas. 2018.

SILVA, M. D. C. C. D. **A governança nas instituições de ensino superior: o caso da Universidade Federal de Pernambuco**. 124 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco. Recife. 2016.

SILVEIRA, A. C. et al. **Governança Pública nas Universidades Federais: Uma análise bibliométrica**. XX SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO. São Paulo: Anais. 2017. p. 16.

SIMAS, M. S. **Ética pública: o diálogo entre os princípios da administração pública e as políticas de compliance na gestão pública**. 38 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. São José dos Campos. 2018.

SLOMSKI, V. et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUZA, D. D. O. A pandemia de COVID-19 para além das Ciências da Saúde: reflexões sobre sua determinação social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. supl. 1, p. 2469-2477, 2020.

SOUZA, K. R.; KERBAUY, M. T. M. Abordagem quanti-qualitativa: superação da dicotomia quantitativa-qualitativa na pesquisa em educação. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 31, n. 61, p. 21-44, 2017.

SOUZA, S. R.; MACIEL-LIMA, S.; LUPI, A. L. P. B. **Aplicabilidade do Compliance na Administração Pública em Face ao Momento Político Atual Brasileiro**. CONGRESSO IBRO-AMERICANO DE DIREITO EMPRESARIAL E CIDADANIA. Curitiba: Anais. 2018. p. 1-23.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, out.-dez. 2019.

TEIXEIRA, L. I. L. et al. Governança em IFES do Nordeste: Concepção, Execução e Monitoramento da Gestão Estratégica. **Revista Organizações em Contexto**, São Bernardo do Campo, v. 14, n. 28, p. 265-291, jul-dez 2018.

THIOLLENT, M. **Metodologia da Pesquisa-Ação**. São Paulo: Cortez Editores Associados, 1986.

TOITIO, R. D. “**Responsabilidade**” e “**governança**” corporativas: hegemonia e apassivamento. IV SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA. Londrina: GEPAL - Grupo de Estudos de Política da América Latina. 2010. p. 48-59.

UFGD. Regimento Geral da Universidade Federal da Grande Dourados. Aprovado pelo Conselho Universitário da UFGD através da Resolução COUNI/UFGD nº 22/2006. **Universidade Federal da Grande Dourados**, 2006. Disponível em: <https://files.ufgd.edu.br/arquivos/portal/ufgd/arquivos/aufgd/regimento-geral.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2021.

UFGD. Regimento do Conselho de Curadores. Aprovado pela Resolução COUNI nº 20, de 15 de fevereiro de 2007. **Universidade Federal da Grande Dourados**, 2007a. Disponível em: https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/COUNI/Regimento_CURADORES.pdf. Acesso em: 2 abr. 2021.

UFGD. Regimento do Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura (CEPEC). Dispõe sobre o funcionamento do órgão responsável pela coordenação de todas as atividades de ensino, pesquisa, extensão e cultura da Universidade. **Universidade Federal da Grande Dourados**, 2007b. Disponível em: <https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/SOC/Regimento%20CEPEC.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2021.

UFGD. Regimento do Conselho Universitário (COUNI). Dispõe sobre o funcionamento da instância máxima de função normativa, deliberativa e de planejamento da Universidade Federal da Grande Dourados. **Universidade Federal da Grande Dourados**, 2007c. Disponível em: <https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/COUNI/REGIMENTO%20COUNI.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2021.

UFGD. Estatuto da UFGD. Estatuto alterado conforme Portaria nº 193, de 03 de outubro de 2012 – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior/MEC, publicado no D.O.U de 03 de outubro de 2012, Seção 1, pag. 40. **Universidade Federal da Grande Dourados**, 2012. Disponível em:

<https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/LEGISLACAO-NORMAS-COGRAD/Estatuto%20UFGD%20-%20aprovado%20pela%20Portaria%20SERES-MEC%20193-2012.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2021.

UFGD. Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) UFGD 2018-2021. Prorrogado até 31 de dezembro de 2021 pela Resolução COUNI nº 133, de 18 de dezembro de 2020.

Universidade Federal da Grande Dourados, 2017. Disponível em:

<https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/PDI-2013-2020/PDI%20Vers%C3%A3o%20Final/PDI%20UFGD%202013-2017%20-%20COMPLETO.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2020.

UFGD. Política de Gestão de Riscos da Universidade Federal da Grande Dourados. Institui a Política de Gestão de Riscos da UFGD e dispõe sobre o Comitê de Governança, Riscos e Controles, conforme Portaria nº 358, de 10 de maio de 2017. **Universidade Federal da Grande Dourados**, 2018. Disponível em:

<https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/RESOLUCOES-COUNI/Res.%20112-2018%20Aprova%20Pol%C3%ADtica%20de%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20da%20UFGD.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2021.

UFGD. Governança e Gestão Pública da UFGD são grandes desafios a serem enfrentados.

Universidade Federal da Grande Dourados, 2019a. Disponível em:

<https://portal.ufgd.edu.br/noticias/governanca-e-gestao-publica-da-ufgd-sao-grandes-desafios-a-serem-enfrentados>. Acesso em: 13 set. 2020.

UFGD. Relatório de Gestão 2018. **Universidade Federal da Grande Dourados**, 2019b.

Disponível em: <https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/PRESTACAO-DE-CONTAS/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%20-%20exerc%C3%ADcio%202018.pdf>. Acesso em: 9 set. 2020.

UFGD. Plano de Integridade da Universidade Federal da Grande Dourados. Aprovado pelo Comitê de Governança, Riscos e Controles nos termos da Portaria nº 179, de 11 de março de 2020. **Universidade Federal da Grande Dourados**, 2020a. Disponível em:

<https://portal.ufgd.edu.br/secao/plano-de-integridade/index>. Acesso em: 13 jul. 2021.

UFGD. Relatório Contábil de Propósitos Gerais da UFGD 2020. **Universidade Federal da Grande Dourados**, 2020b. Disponível em:

<https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/TRANSPARENCIA-E-PRESTACAO-DE-CONTAS/Demonstra%C3%A7%C3%B5es%20Cont%C3%A1beis/Relat%C3%B3rio%20Cont%C3%A1bil%20-%20exerc%C3%ADcio%202020.pdf>. Acesso em: 3 set. 2021.

UFGD. Relatório de Gestão 2019. **Universidade Federal da Grande Dourados**, 2020c.

Disponível em: <https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/PRESTACAO-DE-CONTAS/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%20UFGD%202019.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2021.

UFGD. UFGD comemora 15 anos de criação e cresce com a troca de saberes entre as pessoas. **Universidade Federal da Grande Dourados**, 2020d. Disponível em: <https://portal.ufgd.edu.br/noticias/ufgd-comemora-15-anos-de-criacao-e-cresce-com-a-troca-de-saberes-entre-as-pessoas>. Acesso em: 01 set. 2020.

UFGD. Portal de Dados Abertos da UFGD. **Universidade Federal da Grande Dourados**, 2021a. Disponível em: <https://portal.ufgd.edu.br/setor/acessoainformacao/dados-abertos>. Acesso em: 4 abr. 2021.

UFGD. **Portal UFGD**, 2021b. Disponível em: <https://portal.ufgd.edu.br/>. Acesso em: 29 jul. 2021.

UFGD. Relatório de Gestão 2020. **Universidade Federal da Grande Dourados**, 2021c. Disponível em: https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/PRESTACAO-DE-CONTAS/Presta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Contas/relatorio%20de%20gestao%202020_%2030%2006%202021.pdf. Acesso em: 13 jul. 2021.

UFLA. UFLA avança em governança pública ao aprimorar a Gestão de Riscos na instituição. **Portal Universidade Federal de Lavras**, 2019. Disponível em: <https://ufla.br/noticias/institucional/13287-ufla-avanca-em-governanca-publica-ao-aprimorar-a-gestao-de-riscos-na-instituicao>. Acesso em: 26 jul. 2021.

UFMS. Governança UFMS: Políticas, Programas, Planos e Projetos. **Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul**, 2019. Disponível em: https://pdi.ufms.br/files/2019/09/governanca_politicas_planos_UFMS.pdf. Acesso em: 21 jun. 2021.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. D. S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

VIEIRA, V. B. H. A.; SILVA, E. D. **Governança corporativa aplicada ao contexto das universidades federais: A produção científica brasileira**. SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GESTÃO DE PROJETOS, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE 2016. São Paulo: Anais. 2016.

ZORZAL, L. **Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração Pública Federal**. 197 p. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade Federal de Brasília. Brasília. 2015.

ZORZAL, L.; RODRIGUES, G. M. **Transparência e boas práticas de governança: análise de padrões e princípios nos relatórios de gestão de universidades federais brasileiras**. XVII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA. Salvador: Anais. 2016. p. 21.

APÊNDICES (RELATÓRIO TÉCNICO: RECOMENDAÇÕES, PLANO DE AÇÃO, PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO)

APÊNDICE A – MÉTODO DE CÁLCULO DOS INDICADORES DE GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICAS DO TCU EM 2018

O método adotado pelo TCU (BRASIL, 2018g) utiliza o método CSA (*Control Self-assessment* ou autoavaliação de controles) e precedeu-se com a coleta de dados através de um questionário. Foi aplicado questionário eletrônico de autoavaliação a um conjunto de organizações públicas, pelo qual procura-se levantar informações acerca da maturidade da governança e da capacidade de gestão dessas instituições. As práticas avaliadas foram desdobradas em itens de verificação (ou controles) de forma mais objetivas (avaliáveis e auditáveis) com as questões sendo agrupadas em temas: a) 1000: Governança pública – Liderança; b) 2000: Governança pública – Estratégia; c) 3000: Governança pública – Accountability; d) 4100: Gestão de pessoas; e) 4200: Gestão de tecnologia da informação; e f) 4300: Gestão de contratações. O questionário foi composto por questões classificadas em três categorias: Modelos (tipo M) com questões que abordam o estabelecimento de modelos na organização; Atividades (tipo A) com questões que envolvem a execução de atividades; e Existência (tipo E) com questões que tratam especificamente da existência, na organização, de estratégia, planos, políticas e processos de trabalho definidos. Foram adotadas assim, escalas onde as respostas das questões eram graduadas de acordo com o grau de adoção, ou aplicação da ação relacionada. Para entendimento dos resultados iniciais, estes valores foram estratificados em níveis percentuais, sendo a escala, pré-definida de acordo com o valor numeral atribuído a cada resposta, delimitando-os como indicadores. Para o cálculo dos diversos indicadores, foi utilizado o método estatístico Análise de Componentes Principais (PCA) e os pesos (intervalos de confiança que enquadra o conjunto de valores no mesmo nível) que foram obtidos por regressão linear múltipla. O questionário aplicado do iGG de 2018 dispunha de práticas avaliadas por meio de itens complexos de verificação, considerados confiavelmente respondidos de forma válida por 498 organizações, viabilizados através de estudo estatístico de correlações de dados, sendo estes, obtidos e confrontados entre os itens de verificação do iGG, garantindo a qualidade do método de amostragem, fornecendo consistência e convergência numérica.

ANEXOS

**ANEXO A - QUESTIONÁRIO ADAPTADO DO TCU COM TABULAÇÃO DAS
RESPOSTAS E ÍNDICES DE QUESTÕES DA UFGD PARA OS LEVANTAMENTOS DE
GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICAS DE 2017**

MECANISMO LIDERANÇA	2017	
1111. A estrutura interna de governança da organização está definida. (tipo M) a) a organização dispõe de conselho ou colegiado superior b) a organização dispõe de auditoria interna c) a organização dispõe de corregedoria d) a organização dispõe de ouvidoria e) as responsabilidades dos membros da estrutura interna de governança da organização estão definidas	0% ----- ----- ----- ----- -----	Não adota
1112. Há segregação de funções para tomada de decisões críticas. (tipo A) a) as decisões críticas que demandam segregação de funções estão identificadas b) diretrizes e critérios para segregação de funções estão definidos, a exemplo da matriz RACI	15% ----- -----	Adota em menor parte
1121. A seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos. (tipo A) a) diretrizes e critérios para seleção de membros da alta administração da organização estão definidos	15% -----	Adota em menor parte
1122. O desempenho de membros da alta administração é avaliado. (tipo A) a) membros da alta administração que apresentam desempenho superior recebem algum tipo de reconhecimento b) diretrizes e critérios para avaliação de desempenho de membros da alta administração da organização estão definidos	100% Não Sim	Adota em grande parte ou totalmente
1131. Código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior da organização está estabelecido. (tipo A) a) os membros de conselho ou colegiado superior da organização são regidos por código de ética e de conduta a eles aplicável b) os membros da alta administração da organização são regidos por código de ética e de conduta a eles aplicável c) a organização dispõe de comitê de ética	15% ----- ----- -----	Adota em menor parte
1132. Código de ética e de conduta aplicável aos membros da alta administração da organização está estabelecido. (tipo A) a) há obrigatoriedade de os membros de conselho ou colegiado superior manifestarem e registrarem situações que possam conduzir a conflito de interesse b) há obrigatoriedade de os membros da alta administração manifestarem e registrarem situações que possam conduzir a conflito de interesse c) estão estabelecidos controles para reduzir a ocorrência de desvios éticos e de conduta por parte de membros de conselho ou colegiado superior e de membros da alta administração d) a organização dispõe de instrumentos de apoio ao tratamento de situações que possam conduzir a conflito de interesse e) a organização atribuiu a instância interna de apoio à governança a responsabilidade pela apuração de situações de conflito de interesse f) a corregedoria instaurou, nos últimos dois anos, processos para apurar possíveis violações ao código de ética e de conduta por parte de membros de conselho ou colegiado superior	15% ----- ----- ----- ----- ----- -----	Adota em menor parte

g) a corregedoria instaurou, nos últimos dois anos, processos para apurar possíveis violações ao código de ética e de conduta por parte de membros da alta administração	-----	
MECANISMO ESTRATÉGIA		2017
2111. O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido. (tipo M) a) a política institucional de gestão de riscos está definida b) o processo institucional de gestão de riscos está definido c) diretrizes e limites para exposição a risco estão definidos d) critérios de avaliação de riscos institucionais estão definidos	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
2112. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos. (tipo A) a) processos considerados críticos para o alcance dos objetivos institucionais estão identificados b) ativos desses processos considerados críticos (p. ex. tecnologias, informações, pessoas) estão identificados c) riscos que podem afetar o alcance dos objetivos institucionais (riscos considerados críticos) estão identificados, analisados e avaliados d) a organização informa os membros das instâncias superiores de governança acerca de riscos considerados críticos e) a organização implantou controles internos para tratar riscos considerados críticos para o alcance de seus objetivos	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
2121. O modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido. (tipo M) a) o modelo contempla a etapa de formulação da estratégia b) o modelo contempla a etapa de monitoramento da estratégia c) o modelo contempla a etapa de avaliação da estratégia d) o modelo contempla a etapa de comunicação da estratégia e) o modelo explicita as responsabilidades dos envolvidos na formulação e gestão da estratégia f) o modelo explicita as diretrizes para desdobramento da estratégia g) o modelo explicita como a estratégia é avaliada, visando a comunicação de resultados à sociedade, o ajuste da estratégia às mudanças de contexto e a sua melhoria h) o modelo explicita as diretrizes para revisão periódica da estratégia i) o modelo explicita que o plano estratégico produzido se constitui da formalização de, no mínimo, objetivos, indicadores, metas, iniciativas estratégicas e responsáveis j) o modelo explicita os critérios para seleção e priorização de iniciativas estratégicas k) o modelo orienta acerca do alinhamento da estratégia da organização com políticas e diretrizes nacionais l) o modelo explicita as diretrizes para envolvimento de partes interessadas internas e externas à organização na formulação e gestão da estratégia m) o modelo orienta acerca de mecanismos de articulação e coordenação de iniciativas estratégicas que envolvem outras organizações n) o processo efetivamente praticado de gestão da estratégia é aderente ao modelo existente	60% Sim Sim Sim Não Sim Não Não Não Sim Não Sim Sim Não Não	Adota parcialmente
2122. A estratégia da organização está definida. (tipo E) a) a missão, a visão e os valores da organização estão definidos b) os objetivos estratégicos da organização estão definidos c) indicadores e metas de desempenho da estratégia estão definidos d) as iniciativas estratégicas prioritárias estão definidas	100% Sim Sim Sim Sim	Adota

e) as pessoas ou unidades responsáveis pela realização das iniciativas estratégicas estão formalmente designadas	Sim	
f) a estratégia está alinhada às políticas e diretrizes nacionais	Sim	
g) as instâncias internas de governança participaram da formulação da estratégia	Sim	
h) a organização mantém instrumentos voltados à promoção do processo decisório baseado em evidências	Sim	
i) na formulação da estratégia, foram considerados os anseios das partes interessadas externas (p. ex. sociedade)	Sim	
j) a estratégia da organização está atualizada	Sim	
k) a estratégia é divulgada entre os servidores/funcionários	Sim	
2123. Os principais processos estão identificados e mapeados. (tipo A)	15%	
a) os principais processos finalísticos de negócio estão mapeados	-----	Adota em menor parte
b) o processo de planejamento estratégico está mapeado	-----	
2124. As demandas das partes interessadas estão identificadas, mapeadas e priorizadas. (tipo A)	15%	
a) as políticas e diretrizes nacionais (definidas em lei) são objetivamente avaliadas	-----	Adota em menor parte
b) as demandas dos órgãos governantes superiores (definidas em decretos, resoluções, instruções normativas, portarias etc.) são objetivamente avaliadas	-----	
c) as demandas dos órgãos de controle (definidas em decisões, decretos, resoluções, portarias etc.) são objetivamente avaliadas	-----	
d) as expectativas da sociedade são objetivamente avaliadas	-----	
2131. A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos. (tipo M)	15%	
a) indicadores de processos finalísticos estão definidos	-----	Adota em menor parte
b) a validade, suficiência e relevância dos indicadores é avaliada	-----	
c) os processos finalísticos são analisados e mapeados	-----	
2132. A alta administração monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos. (tipo A)	15%	
a) os indicadores estão implantados	-----	Adota em menor parte
b) o alcance das metas é avaliado periodicamente	-----	
c) a aferição dos indicadores é avaliada pela auditoria interna	-----	
2133. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas. (tipo M)	15%	
a) a alta administração segregou as funções críticas relativas à área de gestão de pessoas	-----	Adota em menor parte
b) a alta administração recebe apoio de corpo colegiado (p.ex. comitê composto por integrantes dos diversos setores da organização) formalmente responsável por auxiliá-la na tomada de decisões estratégicas relativas à gestão de pessoas	-----	
c) a alta administração definiu as responsabilidades dos envolvidos no processo de planejamento da força de trabalho	-----	
2134. A alta administração monitora o desempenho da gestão de pessoas. (tipo A)	15%	
a) a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão de pessoas	-----	Adota em menor parte
b) a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a gestão de pessoas	-----	
c) a organização acompanha a execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas, a fim de corrigir desvios	-----	
d) a organização coleta e analisa os dados necessários à medição de desempenho da área de gestão de pessoas	-----	

e) a organização disponibiliza relatórios de medição de desempenho relativos à área de gestão de pessoas	-----	
2135. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação. (tipo M) a) a organização define as diretrizes para o planejamento de tecnologia da informação b) a organização define as diretrizes para gestão de riscos de tecnologia da informação c) a organização define os papéis e responsabilidades da área de gestão de tecnologia da informação d) a organização designa responsáveis de cada área de negócio para a gestão dos respectivos sistemas informatizados e) a organização dispõe de comitê de tecnologia da informação composto por representantes de áreas relevantes da organização f) o comitê de tecnologia da informação realiza as atividades previstas em ato constitutivo	5% ----- ----- ----- ----- ----- -----	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
2136. A alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação. (tipo A) a) a organização define as diretrizes para avaliação do desempenho dos serviços de tecnologia da informação b) a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão de tecnologia da informação c) a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a gestão de tecnologia da informação d) a organização acompanha a execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas, a fim de corrigir desvios e) a organização coleta e analisa os dados necessários à medição de desempenho da área de gestão de tecnologia da informação f) a organização disponibiliza relatórios de medição de desempenho relativos à área de gestão de tecnologia da informação	5% ----- ----- ----- ----- ----- -----	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
2137. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações. (tipo M) a) a organização define as diretrizes para as contratações (terceirização, compras, compras conjuntas, estoques, sustentabilidade) b) a organização define os papéis e responsabilidades da área de gestão de contratações c) a organização define a delegação de competências para as contratações d) a organização segregou as funções críticas relativas à área de gestão de contratações e) a alta administração recebe apoio de corpo colegiado (p.ex. comitê composto por integrantes dos diversos setores da organização) na tomada de decisões estratégicas relativas às contratações	15% ----- ----- ----- ----- -----	Adota em menor parte
2138. A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações. (tipo A) a) a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão de contratações b) a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a gestão de contratações c) a organização acompanha a execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas, a fim de corrigir desvios d) a organização coleta e analisa os dados necessários à medição de desempenho da área de gestão de contratações e) a organização disponibiliza relatórios de medição de desempenho relativos à área de gestão de contratações	15% ----- ----- ----- ----- -----	Adota em menor parte
MECANISMO ACCOUNTABILITY		2017
3111. O modelo de transparência está estabelecido. (tipo M) a) a organização dispõe de canais de comunicação para acesso, solicitação e	40% Sim	Adota parcialmente

recebimento de informações		
b) a organização dispõe de controles e mecanismos de asseguarção da qualidade das informações prestadas	Sim	
c) diretrizes, critérios e limites para abertura de dados e acesso a informação estão definidos	Não	
3112. O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido. (tipo M)	15%	
a) diretrizes, critérios e limites para relacionamento com partes interessadas (internas e externas à organização) estão definidos	-----	Adota em menor parte
b) a satisfação das partes interessadas com as informações prestadas é avaliada	-----	
3113. O modelo de responsabilização está estabelecido. (tipo M)	5%	
a) existe informação clara para os gestores de suas responsabilidades	-----	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
b) houve alguma sanção interna nos últimos dois anos originadas em denúncias recebidas pelo canal oficial	-----	
3114. O canal de denúncias e representações está estabelecido. (tipo A)	5%	
a) plano de dados abertos da organização está elaborado	-----	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
b) o conteúdo mínimo, conforme o §1º do artigo 8º da LAI, é publicado em formato aberto	-----	
c) ao menos o conteúdo mínimo, conforme o §1º do artigo 8º da LAI, é divulgado	-----	
d) a organização divulga o catálogo de informações às quais espontaneamente se compromete a dar transparência ativa, por serem de interesse público	-----	
3121. A organização definiu o estatuto da auditoria interna. (tipo E)	100%	
a) o estatuto da auditoria interna confere amplo acesso a documentos e informações	Sim	Adota em grande parte ou totalmente
b) o estatuto da auditoria interna confere define regras de reporte e monitoramento dos resultados dos trabalhos de auditoria	Sim	
c) o estatuto define que a auditoria interna se reporta funcionalmente à mais alta instância interna de governança	Sim	
d) o estatuto atribui à auditoria interna a competência para avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de governança	Sim	
e) o estatuto atribui à auditoria interna a competência para avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de gestão de riscos	Sim	
f) o estatuto atribui à auditoria interna a competência para avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de controle	Sim	
3122. A organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna. (tipo A)	100%	
a) nos últimos dois anos foram elaborados Planos Anuais de Auditoria Interna	Sim	Adota em grande parte ou totalmente
b) o Plano Anual de Auditoria Interna é elaborado com base em riscos	Sim	
c) o Plano Anual de Auditoria Interna contém ações concretas de avaliação ou consultoria visando a implantação ou melhoria do processo de gestão de riscos da organização	Não	
d) o Plano Anual de Auditoria Interna inclui trabalhos cujo objeto é a governança organizacional	Não	
e) o Plano Anual de Auditoria Interna inclui trabalhos de avaliação dos controles internos dos elementos críticos para o alcance dos objetivos organizacionais	Sim	
3123. A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança. (tipo A)	30%	
a) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação da gestão de riscos da organização	Não	Adota em menor parte
b) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão de processos finalísticos	Sim	
c) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles	Sim	

internos da gestão de pessoas		
d) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão das contratações	Sim	
e) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão de tecnologia da informação	Não	
f) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos sistemas de informação	Não	
g) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação de riscos de tecnologia da informação	Não	
3124. A organização avalia o desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas. (tipo A)	0%	
a) foram definidos indicadores e metas de satisfação da instância superior de governança com os trabalhos da auditoria interna	-----	Não adota
b) foram definidos indicadores e metas de qualidade dos trabalhos realizados	-----	
c) foram definidos indicadores e metas de acompanhamento de recomendações pela auditoria interna e de implementação de recomendações pelas áreas de negócio	-----	
d) foram definidos indicadores de perdas financeiras evitadas e de valores recuperados	-----	
MECANISMO GESTÃO DE PESSOAS		2017
4111. A organização define objetivos, indicadores e metas de desempenho para cada função de gestão de pessoas. (tipo A)	15%	
a) A organização definiu objetivos, indicadores e metas de desempenho para a função de recrutamento e seleção	-----	Adota em menor parte
b) A organização definiu objetivos, indicadores e metas de desempenho para a função de treinamento e desenvolvimento	-----	
c) A organização definiu objetivos, indicadores e metas de desempenho para a função de gestão de desempenho	-----	
d) A organização definiu objetivos, indicadores e metas de desempenho para a função de gestão de benefícios	-----	
4112. A organização elabora plano(s) específico(s) para orientar a gestão de pessoas. (tipo A)	15%	
a) o(s) plano(s) está(ão) alinhado(s) com o Plano Estratégico organizacional	-----	Adota em menor parte
b) o(s) plano(s) orienta(m) a função de recrutamento e seleção	-----	
c) o(s) plano(s) orienta(m) a função de treinamento e desenvolvimento	-----	
d) o(s) plano(s) orienta(m) a função de gestão de desempenho	-----	
e) o(s) plano(s) orienta(m) a função de gestão de benefícios	-----	
4113. A organização verifica se os gestores cumprem as políticas de gestão de pessoas. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
4121. A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de colaboradores. (tipo A)	15%	
a) os perfis desejados dos colaboradores da área finalística estão definidos e documentados	-----	Adota em menor parte
b) os perfis desejados dos colaboradores da área de gestão de contratações estão definidos e documentados	-----	
c) os perfis desejados dos colaboradores da área de gestão de pessoas estão definidos e documentados	-----	
d) os perfis desejados dos colaboradores da área de gestão de tecnologia da informação estão definidos e documentados	-----	
4122. A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de gestão. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
a) os perfis desejados dos gestores da área finalística estão definidos e documentados	-----	
b) os perfis desejados dos gestores da área de gestão de contratações estão definidos e documentados	-----	
c) os perfis desejados dos gestores da área de gestão de pessoas estão	-----	

definidos e documentados d) os perfis desejados dos gestores da área de gestão de tecnologia da informação estão definidos e documentados	-----	
4123. A organização atualiza, com base em procedimentos técnicos, o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho. (tipo A) a) a política que orienta o planejamento da força de trabalho está definida formalmente b) a atualização de quantitativo abrange a área finalística c) a atualização de quantitativo abrange a área de gestão de contratações d) a atualização de quantitativo abrange a área de gestão de tecnologia da informação e) a atualização de quantitativo abrange a área de gestão de pessoas	15% ----- ----- ----- -----	Adota em menor parte
4124. A organização monitora conjunto de indicadores relevantes sobre força de trabalho. (tipo A) a) o monitoramento contempla índices de rotatividade b) o monitoramento contempla projeções de aposentadoria c) o monitoramento contempla índices de lotação das unidades organizacionais	15% ----- ----- -----	Adota em menor parte
4131. A organização escolhe gestores segundo perfis profissionais definidos e documentados. (tipo A) a) a organização escolhe gestores da área finalística segundo perfis profissionais definidos e documentados b) a organização escolhe gestores da área de gestão de contratações segundo perfis profissionais definidos e documentados c) a organização escolhe gestores da área de gestão de pessoas segundo perfis profissionais definidos e documentados d) a organização escolhe gestores da área de gestão de tecnologia da informação segundo perfis profissionais definidos e documentados	15% ----- ----- ----- -----	Adota em menor parte
4132. A organização define os métodos e critérios das seleções externas (p.ex. dos concursos públicos) com base nos perfis profissionais desejados definidos na prática “4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores”. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
4133. A organização estabelece o número de vagas a serem preenchidas nas seleções externas a partir do quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho, atualizado conforme a prática “4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores”. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
4134. A organização aloca os colaboradores com base na comparação entre os perfis profissionais apresentados por eles e os perfis profissionais desejados (documentados) pelas unidades organizacionais. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
4141. A organização dispõe de uma política de sucessão. (tipo E) a) a política abrange o desenvolvimento de sucessores para ocupações de gestão b) a política abrange o desenvolvimento de sucessores para outras ocupações	5% ----- -----	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4142. A organização identifica quais são as suas ocupações críticas. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
4143. A organização elabora plano de sucessão para as ocupações críticas. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
4144. A organização executa ações educacionais para assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados para as ocupações críticas. (tipo A) a) a política para o desenvolvimento de sucessores para as ocupações de	15% -----	Adota em menor parte

gestão está definida		
4151. A organização identifica e documenta lacunas de competência da organização. (tipo A) a) as lacunas de competência na área finalística estão documentadas b) as lacunas de competência na área de gestão de contratações estão documentadas c) as lacunas de competência na área de gestão de tecnologia da informação estão documentadas d) as lacunas de competência na área de gestão de pessoas estão documentadas	15% ----- ----- ----- -----	Adota em menor parte
4152. A organização executa ações educacionais específicas para formação dos novos colaboradores. (tipo A) a) as ações incluem programa de integração b) as ações incluem curso de formação c) as ações incluem ciência e concordância com o código de ética e de conduta	15% ----- ----- -----	Adota em menor parte
4153. A organização oferece ações de desenvolvimento de liderança aos colaboradores que assumem funções gerenciais. (tipo A)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4154. A organização avalia as ações educacionais realizadas, com o objetivo de promover melhorias em ações educacionais futuras. (tipo A) a) é avaliada a satisfação dos participantes com ações educacionais realizadas (nível 1 – reação) b) é avaliada a aprendizagem dos participantes em ações educacionais realizadas (nível 2 – aprendizado) c) é avaliada a contribuição de ações educacionais realizadas para o desempenho dos participantes (nível 3 – comportamento) d) é avaliada a contribuição de ações educacionais realizadas para o resultado da organização, como, por exemplo, contribuição para redução de custos, melhoria do clima organizacional, aumento da produtividade, melhoria da satisfação de clientes (nível 4 – resultados)	15% ----- ----- ----- -----	Adota em menor parte
4161. Os colaboradores e gestores da organização são regidos por código de ética e de conduta a eles aplicável. (tipo A) a) o código estabelece mecanismos de monitoramento e avaliação do seu cumprimento b) o código define as ações cabíveis, em caso de seu descumprimento c) o código é amplamente divulgado ao público-alvo	15% ----- ----- -----	Adota em menor parte
4162. A organização implantou medidas preventivas para reduzir o risco da ocorrência de desvios éticos e de conduta por parte de colaboradores e gestores da organização. (tipo A) a) nos últimos dois anos, a organização instaurou processos para apurar possíveis violações ao código de ética e de conduta por parte de colaboradores ou gestores	15% -----	Adota em menor parte
4163. A organização realiza pesquisas para avaliar o ambiente de trabalho da organização. (tipo A) a) as pesquisas incluem a opinião dos colaboradores com a participação na formulação estratégica e no planejamento da organização b) as pesquisas incluem a opinião dos colaboradores sobre a chefia c) as pesquisas incluem a opinião dos colaboradores sobre os benefícios oferecidos d) as pesquisas incluem a opinião dos colaboradores sobre as condições físicas de trabalho e) as pesquisas incluem a opinião dos colaboradores sobre o reconhecimento do trabalho realizado f) as pesquisas incluem a opinião dos colaboradores sobre as características das tarefas realizadas	15% ----- ----- ----- ----- ----- -----	Adota em menor parte

<p>4164. A organização oferece aos colaboradores condições mais flexíveis e estimulantes para realização de trabalho, com vistas ao aumento do desempenho. (tipo A)</p> <p>a) essas condições incluem flexibilidade no cumprimento da jornada de trabalho, segundo as características da organização e de cada ocupação</p> <p>b) essas condições incluem maior autonomia para executar suas tarefas, segundo as características de cada ocupação</p> <p>c) essas condições incluem incentivos para a capacitação contínua (p. ex. bolsas de estudo, incentivos para obtenção de certificação, flexibilização da jornada de trabalho para estudo)</p>	<p>15%</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>4165. A organização avalia os resultados obtidos com o programa de qualidade de vida no trabalho. (tipo A)</p> <p>a) o programa abrange ações que visem a prevenção, a detecção precoce e o tratamento de doenças</p> <p>b) o programa abrange ação médica com o objetivo de avaliar o estado de saúde do colaborador para o exercício de suas atividades laborais</p> <p>c) o programa abrange ação odontológica com o objetivo de avaliar o estado de saúde do colaborador para o exercício de suas atividades laborais</p> <p>d) o programa abrange ação psicológica com o objetivo de avaliar o estado de saúde do colaborador para o exercício de suas atividades laborais</p> <p>e) o programa abrange ações com o objetivo de intervir no processo de adoecimento do colaborador, tanto no aspecto individual quanto nas relações coletivas no ambiente de trabalho</p>	<p>15%</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>4171. A organização estabelece metas de desempenho individuais e/ou de equipes vinculadas ao plano da unidade. (tipo A)</p>	<p>15%</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>4172. A organização realiza formalmente a avaliação de desempenho individual, com atribuição de nota ou conceito, tendo como critério de avaliação o alcance das metas previstas no plano da unidade. (tipo A)</p> <p>a) a avaliação abrange o desempenho dos gestores da área finalística</p> <p>b) a avaliação abrange o desempenho dos gestores da área de gestão de contratações</p> <p>c) a avaliação abrange o desempenho dos gestores da área de gestão de pessoas</p> <p>d) a avaliação abrange o desempenho dos gestores da área de gestão de tecnologia da informação</p>	<p>15%</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>4173. Os avaliadores identificam e documentam as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho dos seus subordinados. (tipo A)</p>	<p>15%</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>4174. A organização estabelece procedimentos e regras claras e transparentes nas práticas de reconhecimento. (tipo A)</p>	<p>15%</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>4181. A organização executa procedimentos estruturados para aumentar a retenção de colaboradores e gestores. (tipo A)</p> <p>a) os procedimentos incluem a utilização de banco de talentos ou de competências</p> <p>b) os procedimentos incluem entrevista com especialista em seleção</p>	<p>15%</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>4182. A organização executa procedimentos estruturados para identificar os motivos pessoais dos desligamentos voluntários da organização. (tipo A)</p>	<p>15%</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>4183. A organização executa procedimentos estruturados para identificar os motivos pessoais dos pedidos de movimentação dos colaboradores dentro da organização. (tipo A)</p>	<p>15%</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>MECANISMO GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO</p>		<p>2017</p>
<p>4211. A organização executa processo de planejamento de tecnologia da informação. (tipo A)</p> <p>a) as áreas demandantes de soluções de TI participam do processo de planejamento de tecnologia da informação</p> <p>b) o processo de planejamento de tecnologia da informação está formalizado na organização</p>	<p>15%</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Adota em menor parte</p>

<p>4212. A organização possui plano de tecnologia da informação vigente. (tipo E)</p> <p>a) o plano de tecnologia da informação vigente foi aprovado pelo dirigente máximo da organização</p> <p>b) o plano de tecnologia da informação vigente é publicado na internet, para fácil acesso ao teor do documento</p> <p>c) o plano de tecnologia da informação vigente fundamenta a proposta orçamentária da área</p>	<p>5%</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la</p>
<p>4221. A organização executa processo de gestão do catálogo de serviços. (tipo A)</p> <p>a) o catálogo de serviços de tecnologia da informação está atualizado e está disponível aos seus usuários</p>	<p>15%</p> <p>-----</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>4222. A organização executa processo de gestão de mudanças. (tipo A)</p>	<p>15%</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>4223. A organização executa processo de gestão de configuração e ativos (de serviços de tecnologia da informação). (tipo A)</p>	<p>15%</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>4224. A organização executa processo de gestão de incidentes. (tipo A)</p>	<p>15%</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>4231. A área de gestão de tecnologia da informação acorda formalmente os níveis de serviço com as demais áreas de negócio internas à organização (Acordo de Nível de Serviço - ANS). (tipo E)</p>	<p>5%</p>	<p>Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la</p>
<p>4232. Os ANS incluem o grau de satisfação dos usuários como indicador de nível de serviço. (tipo E)</p>	<p>5%</p>	<p>Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la</p>
<p>4233. A área de gestão de tecnologia da informação comunica às áreas de negócio o resultado do monitoramento em relação ao alcance dos níveis de serviço definidos com as referidas áreas. (tipo E)</p>	<p>5%</p>	<p>Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la</p>
<p>4241. A organização gere os riscos de TI dos processos de negócio. (tipo A)</p> <p>a) a organização identifica e avalia os riscos de tecnologia da informação dos processos críticos de negócio</p> <p>b) a organização trata os riscos de tecnologia da informação dos processos críticos de negócio com base em um plano de tratamento de risco</p> <p>c) a organização atribuiu a responsabilidade por coordenar a gestão de riscos de tecnologia da informação</p>	<p>15%</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>4242. A organização executa processo de gestão da continuidade dos serviços de tecnologia da informação. (tipo A)</p>	<p>15%</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>4251. A organização dispõe de uma política de segurança da informação. (tipo E)</p> <p>a) a política contempla orientações sobre gestão de riscos de segurança da informação</p> <p>b) a política abrange diretrizes para conscientização, treinamento e educação em segurança da informação</p>	<p>5%</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la</p>
<p>4252. A organização dispõe de comitê de segurança da informação. (tipo E)</p> <p>a) o comitê de segurança da informação realiza as atividades previstas em seu ato constitutivo</p> <p>b) o comitê é responsável por formular diretrizes para a segurança da informação</p> <p>c) o comitê é responsável por propor a elaboração e a revisão de normas e de procedimentos inerentes à segurança da informação</p> <p>d) o comitê é composto por representantes de áreas relevantes da organização</p>	<p>5%</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la</p>
<p>4253. A organização possui gestor de segurança da informação. (tipo E)</p> <p>a) o gestor de segurança da informação está formalmente designado</p> <p>b) o gestor de segurança da informação é o responsável pelas ações corporativas de segurança da informação</p>	<p>5%</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la</p>

4254. A organização dispõe de política de controle de acesso à informação e aos recursos e serviços de tecnologia da informação (tipo E)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4261. A organização executa processo de gestão de ativos associados à informação e ao processamento da informação. (tipo A) a) a organização definiu responsabilidades pelo inventário dos ativos associados à informação e ao processamento da informação b) a organização realiza o inventário dos ativos associados à informação e ao processamento da informação	5% ----- -----	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4262. A organização executa processo para classificação e tratamento de informações. (tipo A)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4263. A organização executa processo de gestão de incidentes de segurança da informação. (tipo A)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4264. A organização realiza ações de conscientização, educação e treinamento em segurança da informação para seus colaboradores. (tipo A)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4271. A organização executa um processo de software. (tipo A) a) organização avalia a qualidade do software desenvolvido ou adquirido por meio de mensurações, com indicadores e metas b) a organização possui pessoal próprio capacitado para gerir o processo de software	15% ----- -----	Adota em menor parte
4281. A organização executa processo de gestão de projetos de tecnologia da informação. (tipo A) a) a organização possui portfólio de projetos de tecnologia da informação b) a organização acompanha o processo de gestão de projetos de tecnologia da informação, por meio de mensurações, com indicadores quantitativos e metas de processo	15% ----- -----	Adota em menor parte
Mecanismo Gestão de Contratações		2017
4311. A organização executa processo de planejamento das contratações. (tipo A) a) a organização aprova um plano de contratações (ou documento similar) para o período mínimo de um ano b) os setores relevantes da organização participam da elaboração do plano de contratações c) o plano de contratações é submetido à aprovação do dirigente máximo (refere-se ao dirigente da organização que ora responde ao questionário) d) A organização divulga o plano de contratações na Internet. URL do Plano de Contratações:	15% ----- ----- ----- -----	Adota em menor parte
4321. A organização definiu processo de trabalho para planejamento de cada uma das contratações. (tipo E) a) o processo contempla procedimentos padronizados para planejamento da contratação b) o processo contempla definição interna de papéis e responsabilidades das pessoas que atuam nessa etapa c) o processo contempla modelos para documentos (p.ex. especificações técnicas padronizadas, minutas de edital) d) o processo contempla a exigência de que as equipes alocadas reúnam as competências necessárias	5% ----- ----- ----- -----	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4322. A organização definiu processo de trabalho para seleção de fornecedores. (tipo E) a) o processo contempla procedimentos padronizados para seleção de fornecedores (p.ex. Listas de verificação para pregoeiro) b) o processo contempla definição interna de papéis e responsabilidades das pessoas que atuam nessa etapa c) o processo contempla modelos para documentos	5% ----- ----- -----	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la

d) o processo contempla a exigência de que as equipes alocadas reúnam as competências necessárias	-----	
4323. A organização definiu processo de trabalho para gestão de contratos. (tipo E) a) o processo contempla normas de fiscalização e procedimentos padronizados para a gestão de contratos b) o processo contempla definição interna de papéis e responsabilidades das pessoas que atuam nessa etapa c) o processo contempla modelos para documentos utilizados na gestão de contratos (p.ex. plano de trabalho, plano de inserção, portaria de designação gestor/fiscais, designação de preposto, ordem de serviço ou de fornecimento, termo de entrega, termo de recebimento provisório, termo de recebimento definitivo, solicitação de reparo em serviço ou fornecimento, termo de rejeição, registro de ocorrências, histórico de gestão do contrato, comunicações à contratada, solicitação de sanção e solicitação de repactuação) d) o processo contempla a exigência de que as equipes alocadas reúnam as competências necessárias	5% ----- ----- ----- ----- -----	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4331. Riscos da área de gestão de contratações são geridos. (tipo A) a) A gestão de riscos contempla a identificação, análise e avaliação de riscos b) A gestão de riscos contempla o tratamento dos riscos identificados c) A gestão de riscos contempla a definição de responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos d) Os riscos do processo de trabalho definido para planejamento de cada uma das contratações são geridos e) Os riscos do processo de trabalho definido para seleção de fornecedores são geridos f) Os riscos do processo de trabalho definido para gestão de contratos são geridos g) A organização capacita os gestores da área de gestão de contratações em gestão de riscos	5% ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4332. As equipes de planejamento das contratações analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual ou que impeçam ou dificultem o atendimento da necessidade que originou a contratação. (tipo A) a) A gestão de riscos contempla a identificação, análise e avaliação de riscos b) A gestão de riscos contempla o tratamento dos riscos identificados c) A gestão de riscos contempla a definição de responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos d) A gestão de riscos é realizada em cada uma das contratações de TI (Tecnologia da Informação) e) A gestão de riscos é realizada em cada uma das contratações de serviços prestados de forma contínua f) As equipes de planejamento das contratações são selecionadas de modo que pelo menos um dos seus integrantes possua capacitação em gestão de riscos	5% ----- ----- ----- ----- ----- -----	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4341. A organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração ao desempenho. (tipo A) a) a organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados para contratos de serviços de tecnologia da informação b) a organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados em contratos de serviços prestados de forma contínua	15% ----- -----	Adota em menor parte

4342. Como condição para as prorrogações contratuais, a organização avalia se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade. (tipo A) a) a organização realiza esse tipo de análise para contratos de serviços de tecnologia da informação	15% -----	Adota em menor parte
Mecanismo Resultados Finalísticos	2017	
5111. A organização elabora, divulga e atualiza Carta de Serviços ao Usuário (ou documento similar no caso de instituição que não pertença ao Poder Executivo Federal). (tipo A)	15%	
5121. A organização assegura que os serviços acessíveis via internet atendam aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade aplicáveis à organização. (tipo A) a) a organização utiliza os resultados dessas pesquisas de satisfação como subsídio para promover melhoria na prestação dos serviços b) a organização assegura que os resultados dessas pesquisas de satisfação sejam amplamente divulgados aos usuários	15% ----- -----	Adota em menor parte
5122. A organização realiza pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados em meio digital, propiciando a avaliação desses serviços. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
5123. A organização definiu metas para a ampliação da oferta de serviços públicos prestados em meio digital. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
5124. A organização assegura que os novos serviços sejam concebidos para serem prestados prioritariamente em meio digital. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
5125. A organização definiu metas para simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos digitais. (tipo A)	15%	Adota em menor parte

**ANEXO B - QUESTIONÁRIO ADAPTADO DO TCU COM TABULAÇÃO DAS
RESPOSTAS E ÍNDICES DE QUESTÕES DA UFGD PARA OS LEVANTAMENTOS DE
GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICAS DE 2018**

MECANISMO LIDERANÇA	2018	
1111. A estrutura interna de governança da organização está definida. (tipo M) a) a organização dispõe de conselho ou colegiado superior b) a organização dispõe de auditoria interna c) a organização dispõe de corregedoria d) a organização dispõe de ouvidoria e) a organização dispõe de comissão ou comitê interno de ética e de conduta f) as responsabilidades dos membros da estrutura interna de governança da organização estão definidas	15%	Adota em menor parte
1112. Há segregação de funções para tomada de decisões críticas. (tipo A) a) as decisões críticas que demandam segregação de funções estão identificadas b) diretrizes e critérios para segregação de funções estão definidos, a exemplo da matriz RACI	15%	Adota em menor parte
1121. A seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos. (tipo A) a) diretrizes e critérios para seleção de membros da alta administração da organização estão definidos b) a organização verifica o cumprimento de critérios estabelecidos, quando do ingresso de componente da alta administração c) a organização verifica se há impedimentos legais decorrentes de sanções administrativas, eleitorais ou penais, quando do ingresso de componente da alta administração	15%	Adota em menor parte
1122. O desempenho de membros da alta administração é avaliado. (tipo A) a) membros da alta administração que apresentam desempenho superior recebem algum tipo de reconhecimento b) diretrizes e critérios para avaliação de desempenho de membros da alta administração da organização estão definidos	15%	Adota em menor parte
1131. Código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior da organização está estabelecido. (tipo A) a) os membros do conselho ou colegiado superior da organização são regidos por código de ética e de conduta a eles aplicável b) os membros do conselho ou colegiado superior estão sujeitos ao juízo de comissão ou comitê de ética interno ou externo à organização c) estão estabelecidos controles para reduzir a ocorrência de desvios éticos e de conduta por parte de membros do conselho ou colegiado superior d) a corregedoria instaurou, nos últimos dois anos, processos para apurar possíveis violações ao código de ética e de conduta por parte de membros do conselho ou colegiado superior e) o código de ética e de conduta disciplina o recebimento de presentes por parte dos membros do conselho ou colegiado superior f) o código de ética e de conduta disciplina a participação em eventos externos por parte dos membros do conselho ou colegiado superior, quando tais eventos são promovidos pelo setor privado g) o código de ética e de conduta aplicável aos membros do conselho ou colegiado superior estabelece padrões para relacionamento com o setor privado (a exemplo de fornecedores ou setor regulado) h) existem ações concretas de promoção da ética realizadas pelos membros do conselho ou colegiado superior	0%	Não adota

<p>1132. Código de ética e de conduta aplicável aos membros da alta administração da organização está estabelecido. (tipo A)</p> <p>a) os membros da alta administração da organização são regidos por código de ética e de conduta a eles aplicável</p> <p>b) os membros da alta administração estão sujeitos ao juízo de comissão ou comitê de ética interno ou externo à organização</p> <p>c) estão estabelecidos controles para reduzir a ocorrência de desvios éticos e de conduta por parte de membros da alta administração</p> <p>d) a corregedoria instaurou, nos últimos dois anos, processos para apurar possíveis violações ao código de ética e de conduta por parte de membros da alta administração</p> <p>e) o código de ética e de conduta disciplina o recebimento de presentes por parte dos membros da alta administração</p> <p>f) o código de ética e de conduta disciplina a participação em eventos externos por parte dos membros da alta administração, quando tais eventos são promovidos pelo setor privado</p> <p>g) o código de ética e de conduta aplicável aos membros da alta administração estabelece padrões para relacionamento com o setor privado (a exemplo de fornecedores ou setor regulado)</p> <p>h) existem ações concretas de promoção da ética realizadas pelos membros da alta administração</p>	<p>15%</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>1133. Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro de conselho ou colegiado superior, são identificados e tratados. (tipo A)</p> <p>a) há obrigatoriedade de os membros de conselho ou colegiado superior manifestarem e registrarem situações que possam conduzir a conflito de interesse</p> <p>b) a organização dispõe de instrumentos de apoio ao tratamento de situações que possam conduzir a conflito de interesse de membro de conselho ou colegiado superior</p> <p>c) há indicação de instância formalmente responsável pelo acompanhamento e avaliação de situações de conflito de interesse envolvendo membros de conselho ou colegiado superior</p> <p>d) a organização verifica as vedações relacionadas a conflito de interesse, quando do ingresso de membros de conselho ou colegiado superior</p> <p>e) denúncias recebidas quanto a conflito de interesse envolvendo membro de conselho ou colegiado superior são analisadas em processo específico</p> <p>f) denúncias recebidas quanto a nepotismo envolvendo membro de conselho ou colegiado superior são analisadas em processo específico</p> <p>g) há rotina estabelecida para identificar e tratar eventuais casos de nepotismo envolvendo membro de conselho ou colegiado superior</p> <p>h) os membros de conselho ou colegiado superior encaminham a sua situação patrimonial e de participação societária periodicamente</p>	<p>15%</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>1134. Os casos de conflito de interesse, envolvendo membro da alta administração, são identificados e tratados. (tipo A)</p> <p>a) há obrigatoriedade de que os membros da alta administração manifestem e registrem situações que possam conduzir a conflito de interesse</p> <p>b) a organização dispõe de instrumentos de apoio ao tratamento de situações que possam conduzir a conflito de interesse de membro da alta administração</p> <p>c) há indicação de instância formalmente responsável pelo acompanhamento e avaliação de situações de conflito de interesse envolvendo membros da alta administração</p> <p>d) a organização verifica as vedações relacionadas a conflito de interesse, quando do ingresso de membros da alta administração</p> <p>e) denúncias recebidas quanto a conflito de interesse envolvendo membro da alta administração são analisadas em processo específico</p> <p>f) denúncias recebidas quanto a nepotismo envolvendo membro da alta administração são analisadas em processo específico</p> <p>g) há rotina estabelecida para identificar e tratar eventuais casos de nepotismo envolvendo membro à alta administração</p>	<p>15%</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Adota em menor parte</p>

h) os membros da alta administração encaminham a sua situação patrimonial e de participação societária periodicamente	-----	
MECANISMO ESTRATÉGIA	2018	
2111. O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido. (tipo M)	43%	Adota parcialmente
a) a política institucional de gestão de riscos está definida	Sim	
b) o processo institucional de gestão de riscos está definido	Não	
c) diretrizes e limites para exposição a risco estão definidos	Sim	
d) critérios de avaliação de riscos institucionais estão definidos	Não	
e) critérios de avaliação de riscos de fraude e corrupção estão definidos	Não	
f) o modelo de gestão de riscos da organização é divulgado	Não	
2112. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
a) processos considerados críticos para o alcance dos objetivos institucionais estão identificados	-----	
b) ativos desses processos considerados críticos (p. ex. tecnologias, informações, pessoas) estão identificados	-----	
c) riscos que podem afetar o alcance dos objetivos institucionais (riscos considerados críticos) estão identificados, analisados e avaliados	-----	
d) a organização informa os membros das instâncias superiores de governança acerca de riscos considerados críticos	-----	
e) a organização implantou controles internos para tratar riscos considerados críticos para o alcance de seus objetivos	-----	
f) a organização implantou controles internos para tratar riscos considerados críticos para a prevenção de casos de fraude e corrupção	-----	
g) a organização estabeleceu controles de detecção de transações incomuns, por meio de técnicas de análise de dados e/ou outras ferramentas tecnológica	-----	
2113. Controles detectivos de possíveis situações de fraude e corrupção estão estabelecidos. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
a) a organização possui sistema que gera automaticamente indicadores de situações de fraude e corrupção (red flags)	-----	
b) as situações sinalizadas pelos indicadores do tipo red flags são avaliadas e tratadas automaticamente	-----	
c) a organização promove incidentalmente a detecção de atividades fraudulentas por meio de técnicas de análise de dados e outras ferramentas tecnológicas (data mining, data matching e data analytics)	-----	
d) a organização documenta as técnicas desenvolvidas e implementadas na detecção de fraude e corrupção	-----	
e) a organização testa e registra o desempenho das técnicas de detecção de fraude e corrupção, a fim de melhorá-las e eliminar os controles ineficientes	-----	
f) a documentação dos controles detectivos contempla o planejamento do processo, os controles específicos, os papéis e responsabilidades pela implementação, pelo monitoramento, pela apuração, pela comunicação e pelos recursos tecnológicos requeridos	-----	
2121. O modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido. (tipo M)	100%	Adota em grande parte ou totalmente
a) o modelo contempla a etapa de formulação da estratégia	Sim	
b) o modelo contempla a etapa de monitoramento da estratégia	Sim	
c) o modelo contempla a etapa de avaliação da estratégia	Sim	
d) o modelo contempla a etapa de comunicação da estratégia	Sim	
e) o modelo explicita as responsabilidades dos envolvidos na formulação e gestão da estratégia	Sim	
f) o modelo explicita as diretrizes para desdobramento da estratégia	Sim	
g) o modelo explicita como a estratégia é avaliada, visando a comunicação de resultados à sociedade, o ajuste da estratégia às mudanças de contexto e a sua melhoria	Sim	

h) o modelo explicita as diretrizes para revisão periódica da estratégia	Sim	
i) o modelo explicita que o plano estratégico produzido se constitui da formalização de, no mínimo, objetivos, indicadores, metas, iniciativas estratégicas e responsáveis	Sim	
j) o modelo explicita os critérios para seleção e priorização de iniciativas estratégicas	Sim	
k) o modelo orienta acerca do alinhamento da estratégia da organização com políticas e diretrizes nacionais	Sim	
l) o modelo explicita as diretrizes para envolvimento de partes interessadas internas e externas à organização na formulação e gestão da estratégia	Sim	
m) o modelo orienta acerca de mecanismos de articulação e coordenação de iniciativas estratégicas que envolvem outras organizações	Sim	
n) o processo efetivamente praticado de gestão da estratégia é aderente ao modelo existente	Sim	
2122. A estratégia da organização está definida. (tipo E)	100%	
a) a missão, a visão e os valores da organização estão definidos	Sim	
b) os objetivos estratégicos da organização estão definidos	Sim	
c) indicadores e metas de desempenho da estratégia estão definidos	Sim	
d) as iniciativas estratégicas prioritárias estão definidas	Sim	
e) as pessoas ou unidades responsáveis pela realização das iniciativas estratégicas estão formalmente designadas	Sim	
f) a estratégia está alinhada às políticas e diretrizes nacionais	Sim	Adota
g) as instâncias internas de governança participaram da formulação da estratégia	Sim	
h) a organização mantém instrumentos voltados à promoção do processo decisório baseado em evidências	Sim	
i) na formulação da estratégia, foram considerados os anseios das partes interessadas externas (p. ex. sociedade)	Sim	
j) a estratégia da organização está atualizada	Sim	
k) a estratégia é divulgada entre os servidores/funcionários	Sim	
2123. Os principais processos estão identificados e mapeados. (tipo A)	15%	
a) os principais processos finalísticos de negócio estão mapeados	-----	Adota em menor parte
b) o processo de planejamento estratégico está mapeado	-----	
2124. As demandas das partes interessadas estão identificadas, mapeadas e priorizadas. (tipo A)	15%	
a) as políticas e diretrizes nacionais (definidas em lei) são objetivamente avaliadas	-----	
b) as demandas dos órgãos governantes superiores (definidas em decretos, resoluções, instruções normativas, portarias etc.) são objetivamente avaliadas	-----	Adota em menor parte
c) as demandas dos órgãos de controle (definidas em decisões, decretos, resoluções, portarias etc.) são objetivamente avaliadas	-----	
d) as expectativas da sociedade são objetivamente avaliadas	-----	
2131. A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos. (tipo M)	15%	
a) indicadores de processos finalísticos estão definidos	-----	Adota em menor parte
b) a validade, suficiência e relevância dos indicadores é avaliada	-----	
c) os processos finalísticos são analisados e mapeados	-----	
2132. A alta administração monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos. (tipo A)	15%	
a) os indicadores estão implantados	-----	Adota em menor parte
b) o alcance das metas é avaliado periodicamente	-----	
c) a aferição dos indicadores é avaliada pela auditoria interna	-----	
2133. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas. (tipo	15%	Adota em menor

<p>M) a) a alta administração segregou as funções críticas relativas à área de gestão de pessoas b) a alta administração recebe apoio de corpo colegiado (p.ex. comitê composto por integrantes dos diversos setores da organização) formalmente responsável por auxiliá-la na tomada de decisões estratégicas relativas à gestão de pessoas c) a alta administração definiu as responsabilidades dos envolvidos no processo de planejamento da força de trabalho</p>	<p>----- ----- -----</p>	<p>parte</p>
<p>2134. A alta administração monitora o desempenho da gestão de pessoas. (tipo A) a) a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão de pessoas b) a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a gestão de pessoas c) a organização acompanha a execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas, a fim de corrigir desvios d) a organização coleta e analisa os dados necessários à medição de desempenho da área de gestão de pessoas e) a organização disponibiliza relatórios de medição de desempenho relativos à área de gestão de pessoas</p>	<p>15% ----- ----- ----- -----</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>2135. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação. (tipo M) a) a organização define as diretrizes para o planejamento de tecnologia da informação b) a organização define as diretrizes para gestão de riscos de tecnologia da informação c) a organização define os papéis e responsabilidades da área de gestão de tecnologia da informação d) a organização designa responsáveis de cada área de negócio para a gestão dos respectivos sistemas informatizados e) a organização dispõe de comitê de tecnologia da informação composto por representantes de áreas relevantes da organização f) o comitê de tecnologia da informação realiza as atividades previstas em ato constitutivo</p>	<p>15% ----- ----- ----- ----- ----- -----</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>2136. A alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação. (tipo A) a) a organização define as diretrizes para avaliação do desempenho dos serviços de tecnologia da informação b) a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão de tecnologia da informação c) a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a gestão de tecnologia da informação d) a organização acompanha a execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas, a fim de corrigir desvios e) a organização coleta e analisa os dados necessários à medição de desempenho da área de gestão de tecnologia da informação f) a organização disponibiliza relatórios de medição de desempenho relativos à área de gestão de tecnologia da informação</p>	<p>15% ----- ----- ----- ----- ----- -----</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>2137. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações. (tipo M) a) a organização define as diretrizes para as contratações (terceirização, compras, compras conjuntas, estoques, sustentabilidade) b) a organização define os papéis e responsabilidades da área de gestão de contratações c) a organização define a delegação de competências para as contratações d) a organização segregou as funções críticas relativas à área de gestão de contratações</p>	<p>15% ----- ----- ----- -----</p>	<p>Adota em menor parte</p>

e) a alta administração recebe apoio de corpo colegiado (p.ex. comitê composto por integrantes dos diversos setores da organização) na tomada de decisões estratégicas relativas às contratações	-----	
2138. A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
a) a organização estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão de contratações	-----	
b) a organização divulga os objetivos, indicadores e metas para a gestão de contratações	-----	
c) a organização acompanha a execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas, a fim de corrigir desvios	-----	
d) a organização coleta e analisa os dados necessários à medição de desempenho da área de gestão de contratações	-----	
e) a organização disponibiliza relatórios de medição de desempenho relativos à área de gestão de contratações	-----	
MECANISMO ACCOUNTABILITY		2018
3111. O modelo de transparência está estabelecido. (tipo M)	43%	Adota parcialmente
a) a organização dispõe de canais de comunicação para acesso, solicitação e recebimento de informações	Sim	
b) a organização dispõe de controles e mecanismos de assecuração da qualidade das informações prestadas	Sim	
c) diretrizes, critérios e limites para abertura de dados e acesso a informação estão definidos	Não	
d) a organização divulga a agenda dos membros de conselho ou colegiado superior, em especial quanto a seu registro e publicidade	Sim	
e) a organização divulga a agenda dos membros da alta administração, em especial quanto a seu registro e publicidade	Sim	
3112. O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido. (tipo M)	0,15	Adota em menor parte
a) diretrizes, critérios e limites para relacionamento com partes interessadas (internas e externas à organização) estão definidos	-----	
b) a satisfação das partes interessadas com as informações prestadas é avaliada	-----	
3113. O modelo de responsabilização está estabelecido. (tipo M)	33%	Adota parcialmente
a) existe informação clara para os gestores de suas responsabilidades	não	
b) houve alguma sanção interna nos últimos dois anos originadas em denúncias recebidas pelo canal oficial	sim	
3114. O canal de denúncias e representações está estabelecido. (tipo A)	92%	Adota em maior parte ou totalmente
a) a organização dispõe de canais para apresentação e acompanhamento de denúncias e representações	Sim	
b) diretrizes para recebimento, tratamento e acompanhamento de denúncias e representações estão definidas	Sim	
c) o canal de denúncias é divulgado para o público interno	Não	
d) o canal de denúncias é divulgado para o público externo	Sim	
e) os canais existentes permitem o recebimento de denúncias ou representações anônimas	Sim	
f) o processo de tratamento da denúncia possui mecanismos de proteção à identidade do denunciante	Sim	
g) as denúncias são tratadas sigilosamente até decisão definitiva sobre a matéria	Sim	
h) as denúncias e representações contra a alta administração são destinadas a uma instância superior, a exemplo de conselhos de administração ou órgãos colegiados	Sim	
i) as denúncias e representações recebidas são analisadas em processo específico	Sim	
j) houve alguma sanção nos últimos 2 anos originadas em denúncias recebidas pelo canal oficial	Sim	

<p>3115. A organização publica conjuntos de dados de forma aderente aos princípios de dados abertos. (tipo A) a) plano de dados abertos da organização está elaborado b) o conteúdo mínimo, conforme o §1º do artigo 8º da LAI, é publicado em formato aberto c) ao menos o conteúdo mínimo, conforme o §1º do artigo 8º da LAI, é divulgado d) a organização divulga o catálogo de informações às quais espontaneamente se compromete a dar transparência ativa, por serem de interesse público</p>	<p>15% ----- ----- ----- -----</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>3121. A organização definiu o estatuto da auditoria interna. (tipo E) a) o estatuto da auditoria interna confere amplo acesso a documentos e informações b) o estatuto da auditoria interna confere define regras de reporte e monitoramento dos resultados dos trabalhos de auditoria c) o estatuto define que a auditoria interna se reporta funcionalmente à mais alta instância interna de governança d) o estatuto atribui à auditoria interna a competência para avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de governança e) o estatuto atribui à auditoria interna a competência para avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de gestão de riscos f) o estatuto atribui à auditoria interna a competência para avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de controle g) o estatuto contém vedação de que os auditores internos participem em atividades que possam caracterizar cogestão h) o estatuto atribui à auditoria interna a competência para avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de controle relacionados ao risco de fraude e corrupção</p>	<p>100% Sim Sim Sim Sim Sim Sim Sim Sim</p>	<p>Adota</p>
<p>3122. A organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna. (tipo A) a) nos últimos dois anos foram elaborados Planos Anuais de Auditoria Interna b) o Plano Anual de Auditoria Interna é elaborado com base em riscos c) o Plano Anual de Auditoria Interna contém ações concretas de avaliação ou consultoria visando a implantação ou melhoria do processo de gestão de riscos da organização d) o Plano Anual de Auditoria Interna inclui trabalhos cujo objeto é a governança organizacional e) o Plano Anual de Auditoria Interna inclui trabalhos de avaliação dos controles internos dos elementos críticos para o alcance dos objetivos organizacionais f) o Plano Anual de Auditoria Interna inclui trabalhos cujo objeto é a gestão da ética e da integridade g) o Plano Anual de Auditoria Interna inclui trabalhos cujo objeto é a avaliação dos controles de mitigação do risco de fraude e corrupção</p>	<p>30% Sim Sim Não Não Não Não Sim</p>	<p>Adota parcialmente</p>
<p>3123. A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança. (tipo A) a) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação da gestão de riscos da organização b) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão de processos finalísticos c) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão de pessoas d) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão das contratações e) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão de tecnologia da informação f) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação dos sistemas de informação g) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação de riscos de tecnologia da informação</p>	<p>15% ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----</p>	<p>Adota em menor parte</p>

h) há relatório contendo resultados de trabalhos de a gestão da ética e da integridade	-----	
i) há relatório contendo resultados de trabalhos de avaliação nos controles de mitigação do risco de fraude e corrupção	-----	
3124. A organização avalia o desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas. (tipo A)	0%	
a) foram definidos indicadores e metas de satisfação da instância superior de governança com os trabalhos da auditoria interna	-----	Não adota
b) foram definidos indicadores e metas de qualidade dos trabalhos realizados	-----	
c) foram definidos indicadores e metas de acompanhamento de recomendações pela auditoria interna e de implementação de recomendações pelas áreas de negócio	-----	
d) foram definidos indicadores de perdas financeiras evitadas e de valores recuperados	-----	
MECANISMO GESTÃO DE PESSOAS		2018
4111. A organização define objetivos, indicadores e metas de desempenho para cada função de gestão de pessoas. (tipo A)	0%	
a) A organização definiu objetivos, indicadores e metas de desempenho para a função de recrutamento e seleção	-----	Não adota
b) A organização definiu objetivos, indicadores e metas de desempenho para a função de treinamento e desenvolvimento	-----	
c) A organização definiu objetivos, indicadores e metas de desempenho para a função de gestão de desempenho	-----	
d) A organização definiu objetivos, indicadores e metas de desempenho para a função de gestão de benefícios	-----	
4112. A organização elabora plano(s) específico(s) para orientar a gestão de pessoas. (tipo A)	0%	
a) o(s) plano(s) está(ão) alinhado(s) com o Plano Estratégico organizacional	-----	Não adota
b) o(s) plano(s) orienta(m) a função de recrutamento e seleção	-----	
c) o(s) plano(s) orienta(m) a função de treinamento e desenvolvimento	-----	
d) o(s) plano(s) orienta(m) a função de gestão de desempenho	-----	
e) o(s) plano(s) orienta(m) a função de gestão de benefícios	-----	
4113. A organização verifica se os gestores cumprem as políticas de gestão de pessoas. (tipo A)	0%	Não adota
4121. A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de colaboradores. (tipo A)	15%	
a) os perfis desejados dos colaboradores da área finalística estão definidos e documentados	-----	Adota em menor parte
b) os perfis desejados dos colaboradores da área de gestão de contratações estão definidos e documentados	-----	
c) os perfis desejados dos colaboradores da área de gestão de pessoas estão definidos e documentados	-----	
d) os perfis desejados dos colaboradores da área de gestão de tecnologia da informação estão definidos e documentados	-----	
4122. A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de gestão. (tipo A)	0%	
a) os perfis desejados dos gestores da área finalística estão definidos e documentados	-----	Não adota
b) os perfis desejados dos gestores da área de gestão de contratações estão definidos e documentados	-----	
c) os perfis desejados dos gestores da área de gestão de pessoas estão definidos e documentados	-----	
d) os perfis desejados dos gestores da área de gestão de tecnologia da informação estão definidos e documentados	-----	
4123. A organização atualiza, com base em procedimentos técnicos, o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por	15%	Adota em menor parte

processo de trabalho. (tipo A)		
a) a política que orienta o planejamento da força de trabalho está definida formalmente	-----	
b) a atualização de quantitativo abrange a área finalística	-----	
c) a atualização de quantitativo abrange a área de gestão de contratações	-----	
d) a atualização de quantitativo abrange a área de gestão de tecnologia da informação	-----	
e) a atualização de quantitativo abrange a área de gestão de pessoas	-----	
4124. A organização monitora conjunto de indicadores relevantes sobre força de trabalho. (tipo A)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
a) o monitoramento contempla índices de rotatividade	-----	
b) o monitoramento contempla projeções de aposentadoria	-----	
c) o monitoramento contempla índices de lotação das unidades organizacionais	-----	
4131. A organização escolhe gestores segundo perfis profissionais definidos e documentados. (tipo A)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
a) a organização escolhe gestores da área finalística segundo perfis profissionais definidos e documentados	-----	
b) a organização escolhe gestores da área de gestão de contratações segundo perfis profissionais definidos e documentados	-----	
c) a organização escolhe gestores da área de gestão de pessoas segundo perfis profissionais definidos e documentados	-----	
d) a organização escolhe gestores da área de gestão de tecnologia da informação segundo perfis profissionais definidos e documentados	-----	
4132. A organização define os métodos e critérios das seleções externas (p.ex. dos concursos públicos) com base nos perfis profissionais desejados definidos na prática “4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores”. (tipo A)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4133. A organização estabelece o número de vagas a serem preenchidas nas seleções externas a partir do quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho, atualizado conforme a prática “4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores”. (tipo A)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4134. A organização aloca os colaboradores com base na comparação entre os perfis profissionais apresentados por eles e os perfis profissionais desejados (documentados) pelas unidades organizacionais. (tipo A)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4141. A organização dispõe de uma política de sucessão. (tipo E)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
a) a política abrange o desenvolvimento de sucessores para ocupações de gestão		
b) a política abrange o desenvolvimento de sucessores para outras ocupações		
4142. A organização identifica quais são as suas ocupações críticas. (tipo A)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4143. A organização elabora plano de sucessão para as ocupações críticas. (tipo A)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4144. A organização executa ações educacionais para assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados para as ocupações críticas. (tipo A)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
a) a política para o desenvolvimento de sucessores para as ocupações de gestão está definida	-----	

<p>4151. A organização identifica e documenta lacunas de competência da organização. (tipo A)</p> <p>a) as lacunas de competência na área finalística estão documentadas</p> <p>b) as lacunas de competência na área de gestão de contratações estão documentadas</p> <p>c) as lacunas de competência na área de gestão de tecnologia da informação estão documentadas</p> <p>d) as lacunas de competência na área de gestão de pessoas estão documentadas</p>	<p>5%</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la</p>
<p>4152. A organização executa ações educacionais específicas para formação dos novos colaboradores. (tipo A)</p> <p>a) as ações incluem programa de integração</p> <p>b) as ações incluem curso de formação</p> <p>c) as ações incluem ciência e concordância com o código de ética e de conduta</p>	<p>38%</p> <p>Sim</p> <p>Sim</p> <p>Não</p>	<p>Adota parcialmente</p>
<p>4153. A organização oferece ações de desenvolvimento de liderança aos colaboradores que assumem funções gerenciais. (tipo A)</p>	<p>0%</p>	<p>Não adota</p>
<p>4154. A organização avalia as ações educacionais realizadas, com o objetivo de promover melhorias em ações educacionais futuras. (tipo A)</p> <p>a) é avaliada a satisfação dos participantes com ações educacionais realizadas (nível 1 – reação)</p> <p>b) é avaliada a aprendizagem dos participantes em ações educacionais realizadas (nível 2 – aprendizado)</p> <p>c) é avaliada a contribuição de ações educacionais realizadas para o desempenho dos participantes (nível 3 – comportamento)</p> <p>d) é avaliada a contribuição de ações educacionais realizadas para o resultado da organização, como, por exemplo, contribuição para redução de custos, melhoria do clima organizacional, aumento da produtividade, melhoria da satisfação de clientes (nível 4 – resultados)</p>	<p>32%</p> <p>Sim</p> <p>Sim</p> <p>Não</p> <p>Não</p>	<p>Adota parcialmente</p>
<p>4161. Os colaboradores e gestores da organização são regidos por código de ética e de conduta a eles aplicável. (tipo A)</p> <p>a) o código estabelece mecanismos de monitoramento e avaliação do seu cumprimento</p> <p>b) o código define as ações cabíveis, em caso de seu descumprimento</p> <p>c) o código é divulgado ao público-alvo</p> <p>d) existe programa destinado à conscientização do código para os integrantes da organização, como por exemplo, treinamentos, palestras, quiz, entre outros</p> <p>e) há mecanismos em funcionamento que permitem o esclarecimento de dúvidas sobre o código de ética e de conduta</p> <p>f) a organização regulamentou situações que envolvam o recebimento de presentes e participação em eventos por parte do seu corpo funcional</p> <p>g) o código de ética e de conduta aplicável aos colaboradores e gestores da organização estabelece padrões para relacionamento com o setor privado (a exemplo de fornecedores ou setor regulado)</p> <p>h) nos últimos dois anos, a organização instaurou processos para apurar possíveis violações ao código de ética e de conduta por parte de colaboradores ou gestores</p> <p>i) é prestado, por ocasião da posse no cargo ou investidura em função pública, compromisso de acatamento e observância das regras estabelecidas no código de ética por parte do corpo funcional da organização</p>	<p>15%</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Adota em menor parte</p>
<p>4162. A organização dispõe de comissão ou comitê interno de ética e conduta. (tipo E)</p> <p>a) há indicação de instância formalmente responsável pelo acompanhamento e gestão da ética</p> <p>b) os riscos éticos estão identificados e mapeados</p> <p>c) estão implementadas medidas de monitoramento contínuo do programa de</p>	<p>100%</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Adota</p>

ética		
<p>4163. O Programa de integridade da organização está estabelecido. (tipo A)</p> <p>a) há indicação de unidade formalmente responsável pelo acompanhamento e gestão do programa de integridade</p> <p>b) há divulgação pela alta administração do programa de integridade perante o público interno e externo</p> <p>c) os riscos para a integridade estão identificados e mapeados</p> <p>d) estão estabelecidas medidas de tratamento dos riscos para a integridade</p> <p>e) estão implementadas medidas de monitoramento contínuo do programa de integridade</p>	<p>15%</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	Adota em menor parte
<p>4164. Os casos de conflitos de interesse, envolvendo colaboradores e gestores da organização, são identificados e tratados. (tipo A)</p> <p>a) há obrigatoriedade de os colaboradores e gestores da organização manifestarem e registrarem situações que possam conduzir a conflito de interesse</p> <p>b) a organização dispõe de instrumentos de apoio ao tratamento de situações que possam conduzir a conflito de interesse</p> <p>c) há indicação de instância formalmente responsável pelo acompanhamento, e avaliação de situações de conflito de interesse envolvendo colaboradores e gestores da organização</p> <p>d) a organização verifica as vedações relacionadas a conflito de interesse, quando do ingresso de colaboradores e gestores da organização</p> <p>e) denúncias recebidas quanto a conflitos de interesse envolvendo colaboradores e gestores da organização são analisadas em processo específico</p> <p>f) denúncias recebidas quanto a nepotismo envolvendo colaboradores e gestores da organização são analisadas em processo específico</p> <p>g) há rotina estabelecida para identificar e tratar eventuais casos de nepotismo envolvendo colaboradores e gestores da organização</p> <p>h) colaboradores e gestores da organização encaminham a sua situação patrimonial e de participação societária periodicamente</p>	<p>5%</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
<p>4165. A organização realiza pesquisas para avaliar o ambiente de trabalho da organização. (tipo A)</p> <p>a) as pesquisas incluem a opinião dos colaboradores com a participação na formulação estratégica e no planejamento da organização</p> <p>b) as pesquisas incluem a opinião dos colaboradores sobre a chefia</p> <p>c) as pesquisas incluem a opinião dos colaboradores sobre os benefícios oferecidos</p> <p>d) as pesquisas incluem a opinião dos colaboradores sobre as condições físicas de trabalho</p> <p>e) as pesquisas incluem a opinião dos colaboradores sobre o reconhecimento do trabalho realizado</p> <p>f) as pesquisas incluem a opinião dos colaboradores sobre as características das tarefas realizadas</p>	<p>15%</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	Adota em menor parte
<p>4166. A organização oferece aos colaboradores condições mais flexíveis e estimulantes para realização de trabalho, com vistas ao aumento do desempenho. (tipo A)</p> <p>a) essas condições incluem flexibilidade no cumprimento da jornada de trabalho, segundo as características da organização e de cada ocupação</p> <p>b) essas condições incluem maior autonomia para executar suas tarefas, segundo as características de cada ocupação</p> <p>c) essas condições incluem incentivos para a capacitação contínua (p. ex. bolsas de estudo, incentivos para obtenção de certificação, flexibilização da jornada de trabalho para estudo)</p>	<p>15%</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	Adota em menor parte
4167. A organização avalia os resultados obtidos com o programa de	15%	Adota em menor

qualidade de vida no trabalho. (tipo A)		parte
a) o programa abrange ações que visem a prevenção, a detecção precoce e o tratamento de doenças	-----	
b) o programa abrange ação médica com o objetivo de avaliar o estado de saúde do colaborador para o exercício de suas atividades laborais	-----	
c) o programa abrange ação odontológica com o objetivo de avaliar o estado de saúde do colaborador para o exercício de suas atividades laborais	-----	
d) o programa abrange ação psicológica com o objetivo de avaliar o estado de saúde do colaborador para o exercício de suas atividades laborais	-----	
e) o programa abrange ações com o objetivo de intervir no processo de adoecimento do colaborador, tanto no aspecto individual quanto nas relações coletivas no ambiente de trabalho	-----	
4171. A organização estabelece metas de desempenho individuais e/ou de equipes vinculadas ao plano da unidade. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
4172. A organização realiza formalmente a avaliação de desempenho individual, com atribuição de nota ou conceito, tendo como critério de avaliação o alcance das metas previstas no plano da unidade. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
a) a avaliação abrange o desempenho dos gestores da área finalística	-----	
b) a avaliação abrange o desempenho dos gestores da área de gestão de contratações	-----	
c) a avaliação abrange o desempenho dos gestores da área de gestão de pessoas	-----	
d) a avaliação abrange o desempenho dos gestores da área de gestão de tecnologia da informação	-----	
4173. Os avaliadores identificam e documentam as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho dos seus subordinados. (tipo A)	50%	Adota parcialmente
4174. A organização estabelece procedimentos e regras claras e transparentes nas práticas de reconhecimento. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
4181. A organização executa procedimentos estruturados para aumentar a retenção de colaboradores e gestores. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
a) os procedimentos incluem a utilização de banco de talentos ou de competências		
b) os procedimentos incluem entrevista com especialista em seleção		
4182. A organização executa procedimentos estruturados para identificar os motivos pessoais dos desligamentos voluntários da organização. (tipo A)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4183. A organização executa procedimentos estruturados para identificar os motivos pessoais dos pedidos de movimentação dos colaboradores dentro da organização. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
Mecanismo Gestão de tecnologia da informação	2018	
4211. A organização executa processo de planejamento de tecnologia da informação. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
a) as áreas demandantes de soluções de TI participam do processo de planejamento de tecnologia da informação	-----	
b) o processo de planejamento de tecnologia da informação está formalizado na organização	-----	
4212. A organização possui plano de tecnologia da informação vigente. (tipo E)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
a) o plano de tecnologia da informação vigente foi aprovado pelo dirigente máximo da organização	-----	
b) o plano de tecnologia da informação vigente é publicado na internet, para fácil acesso ao teor do documento	-----	
c) o plano de tecnologia da informação vigente fundamenta a proposta orçamentária da área	-----	
4221. A organização executa processo de gestão do catálogo de serviços. (tipo A)	15%	Adota em menor parte

a) o catálogo de serviços de tecnologia da informação está atualizado e está disponível aos seus usuários	-----	
4222. A organização executa processo de gestão de mudanças. (tipo A)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4223. A organização executa processo de gestão de configuração e ativos (de serviços de tecnologia da informação). (tipo A)	0%	Não adota
4224. A organização executa processo de gestão de incidentes. (tipo A)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4231. A área de gestão de tecnologia da informação acorda formalmente os níveis de serviço com as demais áreas de negócio internas à organização (Acordo de Nível de Serviço - ANS). (tipo E)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4232. Os ANS incluem o grau de satisfação dos usuários como indicador de nível de serviço. (tipo E)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4233. A área de gestão de tecnologia da informação comunica às áreas de negócio o resultado do monitoramento em relação ao alcance dos níveis de serviço definidos com as referidas áreas. (tipo E)	0%	Não adota
4241. A organização gere os riscos de TI dos processos de negócio. (tipo A) a) a organização identifica e avalia os riscos de tecnologia da informação dos processos críticos de negócio b) a organização trata os riscos de tecnologia da informação dos processos críticos de negócio com base em um plano de tratamento de risco c) a organização atribuiu a responsabilidade por coordenar a gestão de riscos de tecnologia da informação	15% ----- ----- -----	Adota em menor parte
4242. A organização executa processo de gestão da continuidade dos serviços de tecnologia da informação. (tipo A)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4251. A organização dispõe de uma política de segurança da informação. (tipo E) a) a política contempla orientações sobre gestão de riscos de segurança da informação b) a política abrange diretrizes para conscientização, treinamento e educação em segurança da informação	5% ----- -----	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4252. A organização dispõe de comitê de segurança da informação. (tipo E) a) o comitê de segurança da informação realiza as atividades previstas em seu ato constitutivo b) o comitê é responsável por formular diretrizes para a segurança da informação c) o comitê é responsável por propor a elaboração e a revisão de normas e de procedimentos inerentes à segurança da informação d) o comitê é composto por representantes de áreas relevantes da organização	5% ----- ----- ----- -----	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4253. A organização possui gestor de segurança da informação. (tipo E) a) o gestor de segurança da informação está formalmente designado b) o gestor de segurança da informação é o responsável pelas ações corporativas de segurança da informação	5% ----- -----	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4254. A organização dispõe de política de controle de acesso à informação e aos recursos e serviços de tecnologia da informação (tipo E)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para

		adotá-la
4261. A organização executa processo de gestão de ativos associados à informação e ao processamento da informação. (tipo A) a) a organização definiu responsabilidades pelo inventário dos ativos associados à informação e ao processamento da informação b) a organização realiza o inventário dos ativos associados à informação e ao processamento da informação	15% ----- -----	Adota em menor parte
4262. A organização executa processo para classificação e tratamento de informações. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
4263. A organização executa processo de gestão de incidentes de segurança da informação. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
4264. A organização realiza ações de conscientização, educação e treinamento em segurança da informação para seus colaboradores. (tipo A)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
4271. A organização executa um processo de software. (tipo A) a) organização avalia a qualidade do software desenvolvido ou adquirido por meio de mensurações, com indicadores e metas b) a organização possui pessoal próprio capacitado para gerir o processo de software	15% ----- -----	Adota em menor parte
4281. A organização executa processo de gestão de projetos de tecnologia da informação. (tipo A) a) a organização possui portfólio de projetos de tecnologia da informação b) a organização acompanha o processo de gestão de projetos de tecnologia da informação, por meio de mensurações, com indicadores quantitativos e metas de processo	15% ----- -----	Adota em menor parte
MECANISMO GESTÃO DE CONTRATAÇÕES		2018
4311. A organização executa processo de planejamento das contratações. (tipo A) a) a organização aprova um plano de contratações (ou documento similar) para o período mínimo de um ano b) os setores relevantes da organização participam da elaboração do plano de contratações c) o plano de contratações é submetido à aprovação do dirigente máximo (refere-se ao dirigente da organização que ora responde ao questionário) d) A organização divulga o plano de contratações na Internet. URL do Plano de Contratações:	15% ----- ----- ----- -----	Adota em menor parte
4321. A organização definiu processo de trabalho para planejamento de cada uma das contratações. (tipo E) a) o processo contempla procedimentos padronizados para planejamento da contratação b) o processo contempla definição interna de papéis e responsabilidades das pessoas que atuam nessa etapa c) o processo contempla modelos para documentos (p.ex. especificações técnicas padronizadas, minutas de edital) d) o processo contempla a exigência de que as equipes alocadas reúnam as competências necessárias	100% Sim Sim Sim Sim	Adota
4322. A organização definiu processo de trabalho para seleção de fornecedores. (tipo E) a) o processo contempla procedimentos padronizados para seleção de fornecedores (p.ex. Listas de verificação para pregoeiro) b) o processo contempla definição interna de papéis e responsabilidades das pessoas que atuam nessa etapa c) o processo contempla modelos para documentos d) o processo contempla a exigência de que as equipes alocadas reúnam as competências necessárias	100% Sim Sim Sim Sim	Adota

<p>4323. A organização definiu processo de trabalho para gestão de contratos. (tipo E)</p> <p>a) o processo contempla normas de fiscalização e procedimentos padronizados para a gestão de contratos</p> <p>b) o processo contempla definição interna de papéis e responsabilidades das pessoas que atuam nessa etapa</p> <p>c) o processo contempla modelos para documentos utilizados na gestão de contratos (p.ex. plano de trabalho, plano de inserção, portaria de designação gestor/fiscais, designação de preposto, ordem de serviço ou de fornecimento, termo de entrega, termo de recebimento provisório, termo de recebimento definitivo, solicitação de reparo em serviço ou fornecimento, termo de rejeição, registro de ocorrências, histórico de gestão do contrato, comunicações à contratada, solicitação de sanção e solicitação de repactuação)</p> <p>d) o processo contempla a exigência de que as equipes alocadas reúnam as competências necessárias</p>	<p>83%</p> <p>Sim</p> <p>Sim</p> <p>Sim</p> <p>Não</p>	<p>Adota</p>
<p>4331. Riscos da área de gestão de contratações são geridos. (tipo A)</p> <p>a) A gestão de riscos contempla a identificação, análise e avaliação de riscos</p> <p>b) A gestão de riscos contempla o tratamento dos riscos identificados</p> <p>c) A gestão de riscos contempla a definição de responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos</p> <p>d) Os riscos do processo de trabalho definido para planejamento de cada uma das contratações são geridos</p> <p>e) Os riscos do processo de trabalho definido para seleção de fornecedores são geridos</p> <p>f) Os riscos do processo de trabalho definido para gestão de contratos são geridos</p> <p>g) A organização capacita os gestores da área de gestão de contratações em gestão de riscos</p>	<p>5%</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la</p>
<p>4332. As equipes de planejamento das contratações analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual ou que impeçam ou dificultem o atendimento da necessidade que originou a contratação. (tipo A)</p> <p>a) A gestão de riscos contempla a identificação, análise e avaliação de riscos</p> <p>b) A gestão de riscos contempla o tratamento dos riscos identificados</p> <p>c) A gestão de riscos contempla a definição de responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos</p> <p>d) A gestão de riscos é realizada em cada uma das contratações de TI (Tecnologia da Informação)</p> <p>e) A gestão de riscos é realizada em cada uma das contratações de serviços prestados de forma contínua</p> <p>f) As equipes de planejamento das contratações são selecionadas de modo que pelo menos um dos seus integrantes possua capacitação em gestão de riscos</p>	<p>5%</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la</p>
<p>4341. A organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração ao desempenho. (tipo A)</p> <p>a) a organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados para contratos de serviços de tecnologia da informação</p> <p>b) a organização adota métricas objetivas para mensuração de resultados em contratos de serviços prestados de forma contínua</p>	<p>5%</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la</p>
<p>4342. Como condição para as prorrogações contratuais, a organização avalia se a necessidade que motivou a contratação ainda existe e se a solução escolhida ainda é a mais vantajosa para suprir essa necessidade. (tipo A)</p>	<p>50%</p>	<p>Adota parcialmente</p>

a) a organização realiza esse tipo de análise para contratos de serviços de tecnologia da informação	Sim	
MECANISMO RESULTADOS FINALÍSTICOS	2018	
5111. A organização elabora, divulga e atualiza Carta de Serviços ao Usuário (ou documento similar no caso de instituição que não pertença ao Poder Executivo Federal). (tipo A)	15%	Adota em menor parte
5121. A organização assegura que os serviços acessíveis via internet atendam aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade aplicáveis à organização. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
a) a organização utiliza os resultados dessas pesquisas de satisfação como subsídio para promover melhoria na prestação dos serviços b) a organização assegura que os resultados dessas pesquisas de satisfação sejam amplamente divulgados aos usuários	----- -----	
5122. A organização realiza pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados em meio digital, propiciando a avaliação desses serviços. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
5123. A organização definiu metas para a ampliação da oferta de serviços públicos prestados em meio digital. (tipo A)	15%	Adota em menor parte
5124. A organização assegura que os novos serviços sejam concebidos para serem prestados prioritariamente em meio digital. (tipo A)	5%	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la
5125. A organização definiu metas para simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos digitais. (tipo A)	15%	Adota em menor parte

ANEXO C - RELATÓRIO TÉCNICO

O presente relatório técnico apresenta os principais pontos da pesquisa “A Governança Pública na Gestão da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)”.

A GOVERNANÇA PÚBLICA NA GESTÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS (UFGD)

Deusdete Junior Santos
Kellcia Rezende Souza
Amilton Luiz Novaes

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PROFIAP)
DOURADOS-MS, OUTUBRO/2021**



Introdução

Governança é uma palavra com várias definições, significados e associações sendo seu conceito atualmente muito debatido. Passou a ser amplamente utilizada não somente no setor privado e nos discursos acadêmicos, mas também no setor público brasileiro para aprimorar sua gestão e sua relação com a sociedade.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU)¹ GOVERNANÇA PÚBLICA é um sistema que define um equilíbrio de poder entre as partes envolvidas. Integrariam este sistema cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores.

Trata-se de um modelo de administração mais aberto ao público e que tem serviços e políticas voltados para o cidadão. Tem por objetivo fazer com que o interesse comum se sobreponha aos interesses dos indivíduos ou grupos. Governança pública não é uma questão relacionada apenas ao governo, mas, também, a todos aqueles que participam das tomadas de decisões e são influenciados por estas decisões.

No Brasil, o TCU teve o protagonismo em procurar contribuir com o aperfeiçoamento da governança pública e com a concretização dessas novas demandas. O tribunal já produziu e publicou diversos documentos tratando sobre o tema para orientar e incentivar as organizações da administração pública a adotarem boas práticas de governança pública. Além disso, tem realizado e divulgado levantamentos cujo foco é conhecer a situação de governança no setor público.

Nesse sentido, foram criados diversos outros instrumentos legais em prol da governança pública pelo Estado brasileiro. É exemplo disto o decreto n.º 9.203/2017, que

dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

As universidades públicas federais são instituições, sob a forma de autarquias ou fundações, vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), órgão da administração federal direta, que estão sujeitas a um amplo aparato burocrático e normativo e devem atender às normas que tratam das práticas de governança na administração pública. Portanto, devem realizar uma boa gestão que incentive a adoção das melhores práticas para aumentar a eficiência e o pleno funcionamento das instituições.

A Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) foi criada no ano de 2005 e seu projeto de criação considera a atuação frente à região da Grande Dourados, que está localizada na região Centro-Sul do Estado de Mato Grosso do Sul e conta com 37 municípios. Na UFGD, as avaliações de governança pública por órgãos de controle e por trabalhos acadêmicos já evidenciaram uma situação de limitação da efetividade da sua governança. Essas fragilidades precisam ser identificadas e solucionadas com planos de melhorias que deverão ser realizados pela instituição.

Frente a este panorama e com base nos princípios e na legislação de governança pública que a UFGD deve cumprir tem-se a **questão desta pesquisa**: quais estratégias de governança estão ainda ausentes na instituição e que devem ser implementadas para melhora dos indicadores de Governança Pública da UFGD de modo a assegurar a confiança da sociedade na instituição?

¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília, DF, Brasil: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

Princípios de governança pública

Princípios de governança pública utilizados na pesquisa

1. **Accountability (prestação de contas e responsabilidade)**

Aspecto necessário na administração pública, através do qual agentes públicos assumem compromisso sendo responsabilizados através de noções gerais de democracia e moralidade, bem como por regulamentos específicos.

2. **Compliance (Integridade)**

São mecanismos para garantia do cumprimento integral das leis e normativas que regulam a tomada de decisão e o funcionamento de instituições públicas ou corporativas.

3. **Participação Social**

Ação realizada pelos cidadãos que promove o compartilhamento de poder com os agentes públicos que os governam.

4. **Transparência**

A promoção da transparência significa dar ao cidadão o acesso à informação fazendo avançar a qualidade da gestão pública, fortalecendo a democracia e o controle social.

5. **Fairness (Equidade)**

Na administração pública a equidade é quando se garante, de forma justa e isonômica, que todos tenham acesso aos mesmos direitos sociais como cidadãos.

6. **Capacidade de Resposta**

O foco deste princípio é a satisfação das expectativas de todas as partes interessadas, estimulando os agentes públicos a prestarem serviços públicos com qualidade e rapidez se antepondo às necessidades dos cidadãos.

7. **Confiabilidade**

Capacidade das organizações públicas de reduzir as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político. Está ligada a uma interlocução e atendimento das expectativas da sociedade.

8. **Melhoria regulatória**

A criação de políticas regulatórias deve ser baseada em evidências e redigida de maneira simples no sentido de que se diminuam custos compulsórios criados para a sociedade.

A determinação de princípios ajuda a uniformizar a comunicação entre os gestores públicos e a sociedade. Os princípios de governança aplicam-se em qualquer categoria de organização e isso independe da sua natureza, seja ela privada ou pública.

Resultados esperados

Bom desempenho

Cultura ética

Legitimidade

Controle social efetivo

Os princípios possibilitam a governança democrática e a boa governança. As organizações do setor público devem utilizar os princípios de governança como guia na sua atuação, buscando os resultados aspirados e fortalecendo a confiança da sociedade.

Governança na administração pública brasileira

A governança pública desempenha um papel importante na gestão dos recursos públicos através de mecanismos e suas práticas. O incremento de legislação de governança na administração pública do país vem de muitos atos sancionados que integram importantes normativos setoriais ou federais que se alinham a uma visão de melhoria gestão dos recursos públicos.

No campo da normalização sobre governança pública na política brasileira, tem destaque o papel primordial do TCU, considerado um embrião governamental indutor do conceito para os serviços públicos brasileiros para a formulação de diretrizes de boa governança. A produção de normativas para orientar os órgãos da administração pública brasileira é recente, ocorrendo objetivamente na década de 2010, como se destaca no quadro a seguir.

Ano	Órgão responsável	Dispositivo/Norma/Publicação
2000	Casa Civil. Presidência da República	Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)
2005	Casa Civil. Presidência da República	Decreto do Sistema de Correição do Poder Executivo (Decreto 5.480/2005)
2005	Casa Civil. Presidência da República	o extinto Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública, Decreto 5.378/2005)
2007	Casa Civil. Presidência da República	Decreto de Gestão da Ética (Decreto 6.029/2007)
2010	Casa Civil. Presidência da República	Decreto de Vedação ao Nepotismo (Decreto 7.203/2010)
2011	Casa Civil. Presidência da República	Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011)
2013	Tribunal de Contas da União (TCU)	Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (versão 1.0)
2013	Casa Civil. Presidência da República	Lei de Conflito de Interesses (Lei 12.813/ 2013)
2014	Tribunal de Contas da União (TCU)	Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (versão 2.0)
2014	Tribunal de Contas da União (TCU)	10 passos para a boa governança (1ª edição)
2014	Tribunal de Contas da União (TCU)	Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas
2016	Secretaria-Geral. Presidência da República	Lei das Estatais (Lei 13.303/2016)
2016	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Controladoria-Geral Da União	Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016
2016	Tribunal de Contas da União (TCU)	Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo
2017	Secretaria-Geral. Presidência da República	Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei 13.460/2017), e sua regulamentação pelo Decreto 9.094/2017
2017	Secretaria-Geral. Presidência da República	Decreto 9.203/2017 instituiu a Política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional
2017	Casa Civil da Presidência da República	Guia da Política de Governança Pública
2017	Tribunal de Contas da União (TCU)	Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública (1ª edição)
2018	Tribunal de Contas da União (TCU)	Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública (2ª edição)
2018	Tribunal de Contas da União (TCU)	Guia de governança e gestão em saúde: aplicável a secretarias e conselhos de saúde
2018	Tribunal de Contas da União (TCU)	Referencial básico de gestão de riscos
2020	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Resoluções CNJ 308 e 309
2020	Tribunal de Contas da União (TCU)	Referencial básico de governança organizacional
2021	Tribunal de Contas da União (TCU)	10 passos para a boa governança (2ª edição)

Levantamentos de governança do TCU

O TCU também destaca-se atuando nas avaliações de governança e gestão das organizações públicas federais e outros entes jurisdicionados. São medidos o nível de implementação dos mecanismos e boas práticas de liderança, estratégia e controle, bem como práticas de governança e gestão de TI (Tecnologia da Informação), de pessoas e de contratações com vistas à prestação de serviços de interesse da sociedade. Estes mecanismos e práticas devem ser adotados pela administração pública para que as funções diretoras de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória com as funções realizadoras da gestão (planejar, avaliar e controlar).



Os principais indicadores de governança aplicados pelo TCU são: **iGG** (índice integrado de governança e gestão públicas); **iGovPub** (índice de governança pública); **iGovPessoas** (índice de governança e gestão de pessoas); **iGovTI** (índice de governança de TI); **iGovContrat** (índice de governança e gestão de contratações).



Situação problema

No Brasil, recentemente, o processo de desenvolvimento de boas práticas de governança ganhou foco na administração pública. Como integrantes do serviço público federal, as universidades federais brasileiras devem cumprir as legislações de governança pública e passar por avaliações de órgãos de controle sobre as boas práticas de governança e gestão no setor público.

A Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) desempenha, sem dúvida, uma função educacional e, também, social, econômica e cultural e tem, assim, um compromisso com a sociedade e, portanto, deve propiciar interação social para criar consenso em torno das suas políticas públicas. Sendo assim, a instituição precisa estar engajada no cumprimento das determinações dos dispositivos legais de governança pública, dentre eles, os critérios de governança e gestão pública estabelecidos pelo TCU e a legislação vigente.

No âmbito UFGD, cabe destacar que na avaliação realizada pelo TCU, em 2018, para se conhecer melhor a situação da governança no setor público e estimular as organizações públicas a adotarem boas práticas de governança a instituição não apresentou índices satisfatórios. Nos oito indicadores avaliados, onde os índices de governança e gestão públicas variavam de 0 a 100%, a instituição pontuou entre 9% e 31% deixando a universidade caracterizada como em estágio inicial. Os resultados deram a instituição a 56ª posição frente às outras 63 universidades. Os resultados foram semelhantes em trabalhos acadêmicos que avaliaram as práticas de governança na instituição.

Estes resultados demonstram como a Universidade tem pela frente um cenário desafiador para a melhoria e efetividade da implementação da governança pública.



Objetivos e Justificativa

Intensão da Pesquisa

Propor diretrizes de indicadores da governança pública para a gestão da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

1

Compreender a regulamentação da governança nas instituições públicas brasileiras no período de 1988 a 2020

Como?

2

Analisar a institucionalização dos princípios e mecanismos de governança pública na UFGD no período de 2006 a 2020

3

Investigar a regulamentação da participação social como instrumento de governança na UFGD

Justificativa

- ✓ Na administração pública brasileira o tema da governança pública vem avançando em várias esferas governamentais;
- ✓ São recentes e poucos os estudos sobre o tema da governança voltados para as universidades públicas federais;
- ✓ A UFGD apresentou índices insatisfatórios na última avaliação de governança e gestão públicas do TCU do ano de 2018.

Metodologia



Foram definidos os meios metodológicos para alcance dos referidos objetivos da pesquisa



Quanto à natureza da pesquisa, esta foi considerada aplicada resultando em diretrizes para intervir na realidade

Quanto aos objetivos, a pesquisa foi considerada exploratória, descritiva e explicativa

Quanto aos procedimentos, se adotou a pesquisa documental e bibliográfica

Quanto à abordagem do problema, adotou-se a pesquisa quanti-qualitativa/quali-quantitativa e/ou mista

Quanto à análise de dados na Abordagem Quantitativa, utilizou-se a Estatística Descritiva

Quanto à análise de dados na Abordagem Qualitativa, utilizou-se a análise de conteúdo

Quanto à coleta de dados, foram obtidos dados secundários como normas, regimentos, estatuto, relatórios, levantamentos e outros encontradas sobre a instituição pesquisada.

Quanto ao universo estudado, este abrangeu a Universidade Federal da Grande Dourados

Quanto à análise situacional da instituição, foi realizado o diagnóstico organizacional

Quanto ao recorte temporal, este foi longitudinal. Os dados dizem respeito: de 1988 a 2020 para regulamentação da governança na Administração Pública e; de 2006 a 2020 para a Governança Pública na UFGD.



Diagnóstico: E como está a governança pública na UFGD?



Estruturas e Instâncias de Governança



A UFGD possui ao total cinco Conselhos Superiores, símbolos da gestão democrática, na sua estrutura de organização administrativa e acadêmica: **Conselho Universitário (COUNI)**, **Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura (CEPEC)**, **Conselhos de Curadores**, **Assembleia Universitária** e o **Conselho Social**.



O **Conselho Universitário (COUNI)** é o órgão de deliberação máxima de função normativa e deliberativa na instituição, sendo, também, a instância superior máxima para recursos dentro da instituição. Atua, ainda, como órgão de planejamento, consultivo e normativo em temas de ensino, pesquisa, administração e extensão. Possui um total 43 membros dos quais 40 são da comunidade interna (alta administração, docentes, técnico-administrativos e estudantes) e 3 da comunidade externa da instituição.



O **Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura (CEPEC)** é a instância responsável pelas atividades de supervisão, com atribuições deliberativas, normativas e consultivas sobre atividades didáticas, científicas, culturais, artísticas, de interação com a sociedade a UFGD. O conselho é estruturado nas seguintes câmaras: I - Ensino de Graduação; II - Ensino de Pós-Graduação e Pesquisa; III - Extensão e Cultura. Sua composição conta com membros da alta administração, docentes, técnicos-administrativos e estudantes.



A instituição mantém um conselho com característica fiscalizadora da gestão econômico-financeira, o **Conselho de Curadores**. Este opina e delibera sobre outras matérias que lhe forem atribuídas, ou seja, ele tem poder de deliberação, mas também é consultivo. Neste conselho são discutidas e acompanhadas as questões econômicas, financeiras, patrimoniais e contábeis da instituição. Seus membros integrantes são do quadro funcional da universidade e representação docente, estudantil e técnico-administrativo.



A UFGD ainda possui dois conselhos superiores com caráter apenas consultivo, o **Conselho Social** e a **Assembleia Universitária**. A finalidade dos dois é de promover a interlocução entre os vários setores internos e externos à Universidade. Na Assembleia Universitária os representantes são apenas da comunidade interna. No Conselho Social há maior espaço para a interlocução com a sociedade, pois há possibilidade maior de participação da comunidade externa.



Conclusões: O que mais identifica a instituição como uma estrutura de governança é o seu órgão superior máximo, o COUNI, que funciona como instância de nível mais elevado de tomada de decisão.

As diversas composições destes conselhos têm dado prioridade à representação da comunidade interna da universidade como administração, docentes, técnicos e estudantes. Apenas no Conselho Social e no Conselho Universitário, considerando-se os conselhos superiores da instituição, há presença da participação direta da comunidade externa.



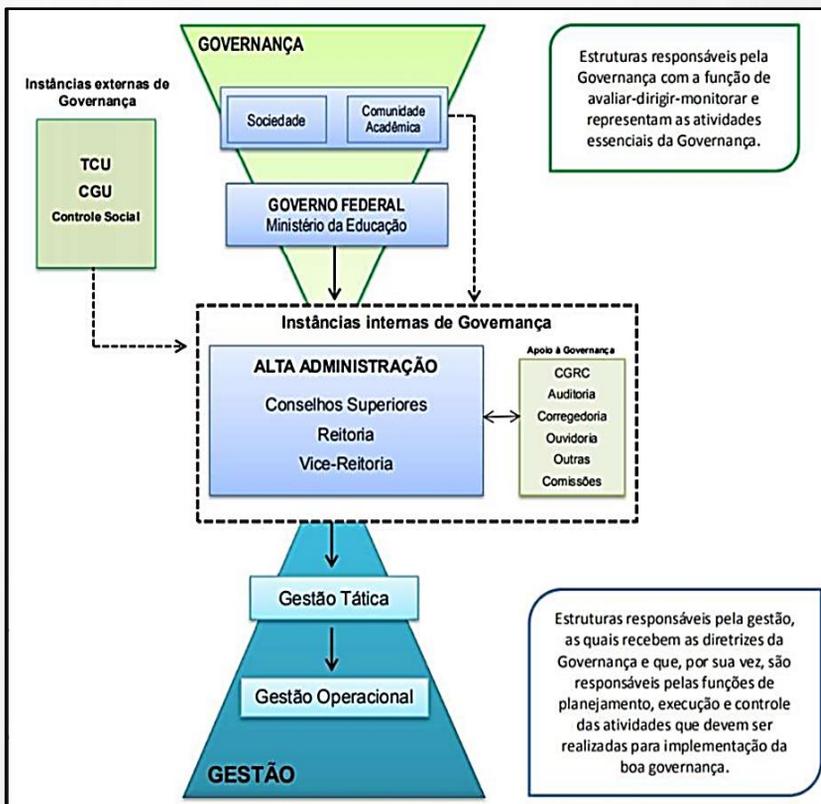
Diagnóstico: E como está a governança pública na UFGD?



Estrutura e Instâncias de Governança da UFGD

Esta representação é a atual Estrutura de Governança da UFGD que é baseada nas definições de instâncias de governança dos documentos orientadores do TCU. As **instâncias externas de governança** na UFGD são TCU, a CGU e o Controle Social. Ainda há também a Sociedade, a Comunidade Acadêmica, Governo Federal e Ministério da Educação. Já como **instâncias internas de governança** pode ser caracterizado a alta administração, conselhos superiores, reitoria e vice-reitoria. São **instâncias internas de apoio à governança** o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria, Procuradoria, Comissão de

Representação da estrutura e instâncias de Governança e Gestão Públicas da UFGD



Ética, Comissão Permanente Pessoal Docente (CPPD), Comissão Interna de Supervisão (CIS) e Comissão Própria de Avaliação (CPA). **As instâncias de gestão tática e operacional** são constituídas por Reitoria, Pró-reitorias, Diretorias, Coordenadorias, etc.

Normativas de Governança Pública na UFGD

O tema da governança apareceu em documentos oficiais da UFGD no início da década de 2010, mas com objetivo de treinamentos para servidores. A partir de 2017 se destacou a ocorrência de publicações de normativas de governança que satisfaziam determinações da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 1/2016. Destaca-se as seguintes normativas que orientam a governança pública na UFGD: os regimentos dos Conselhos Superiores, o Estatuto da universidade, o Regimento Geral, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), a Política de Gestão de Riscos, o Plano de Gestão de Riscos, o Plano de Integridade da Universidade e Plano de Dados Abertos.

A partir da análise de documentos da UFGD foi perceptível notar que a instituição vem tentando aperfeiçoar as suas normativas e políticas de governança pública, mas algumas destas não vem sendo criadas e colocadas em prática nos períodos determinados e corretos. O processo para criação do novo estatuto que segue paralisado e a aplicação do gerenciamento de riscos que não foi iniciado são exemplos disso. Nota-se ainda que há uma sinalização restrita à busca por se cumprir determinações legais para implementar normativas e políticas de governança pública.





Diagnóstico: E como está a governança pública na UFGD?

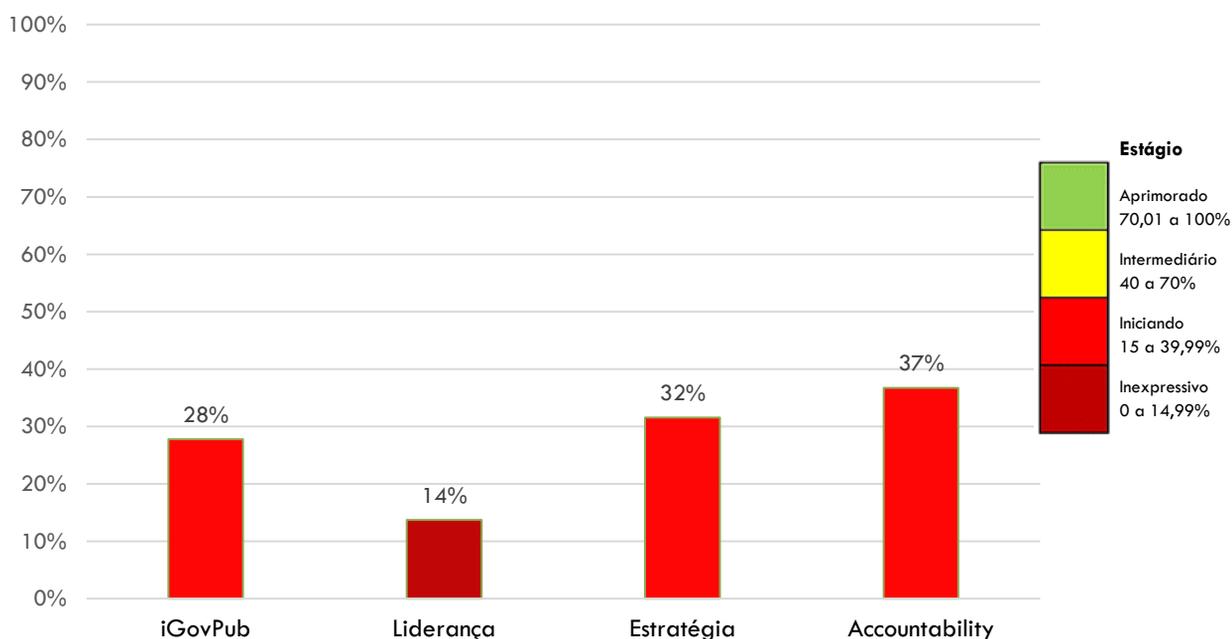


Para que as funções de governança pública tenham um desempenho satisfatório, alguns mecanismos e práticas devem ser adotadas. O TCU tem avaliado este desempenho nas instituições dentro dos seguintes estágios de capacidade de governança pública: Estágio inicial, que se divide em Inexpressivo (0 a 14,99%) e Iniciando (15 a 39,99%); Estágio intermediário (40 a 70%) e Estágio aprimorado (70,01 a 100%).

O índice de governança pública (iGovPub) tem como composição de avaliação um conjunto de índices que correspondem a capacidade em liderança, estratégia e controle (*accountability*).

O gráfico representa os índices alcançados pela UFGD em Governança Pública, seguida da distribuição dos mecanismos que a compõem: liderança, estratégia e *accountability*.

Índices de Governança Pública e dos mecanismos relacionados na UFGD²



Os valores dos índices que foram obtidos pela UFGD demonstraram que a Universidade, nesta avaliação, não possuiu nenhum índice acima do estágio inicial. O mecanismo Liderança é o que apresenta o menor valor, 14%, indicando que os conselhos ou colegiados superiores e a alta administração da organização precisam se comprometer em melhorar a adoção de práticas de governança. Estratégia e *Accountability* apesar de estarem com índices de valor maior, 32% e 37%, respectivamente, também necessitam de atenção por parte da instituição.

² Elaborado pelo autor com os dados do levantamento de governança e gestão 2018 do TCU.

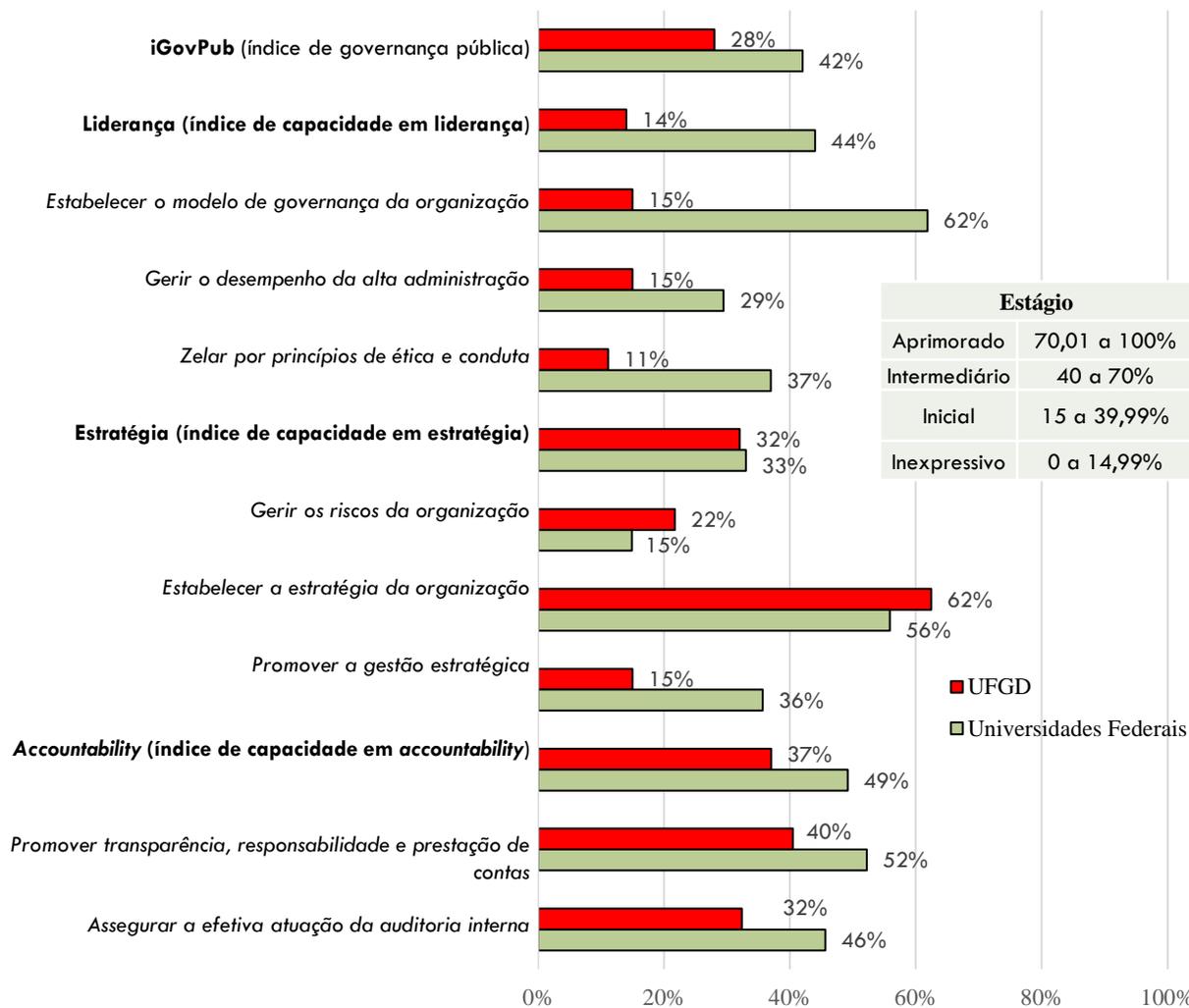


Diagnóstico: E como está a governança pública na UFGD?



As práticas que compõem os mecanismos **Liderança, Estratégia e Accountability** também tiveram detalhados os seus índices. Desta forma, receberam valores três práticas do mecanismo Liderança e Estratégia, e duas práticas do mecanismo *Accountability* conforme detalhamento no gráfico em comparativo com a média das Universidades Federais.

Detalhamento dos mecanismos "liderança, estratégia e accountability" componentes do índice iGovPub da UFGD³



As práticas de governança pública mais adotadas na Universidade são do mecanismo *Accountability*. Liderança apresenta, no geral, as práticas que são menos adotadas pela instituição. Apesar dos índices de algumas práticas que estão sendo mais satisfatoriamente aplicadas, os índices da UFGD nestes mecanismos não atingiram os estágios intermediário e aprimorado ficando, quase sempre, abaixo da média das Universidades Federais.

³ Elaborado pelo autor com os dados do levantamento de governança e gestão 2018 do TCU.

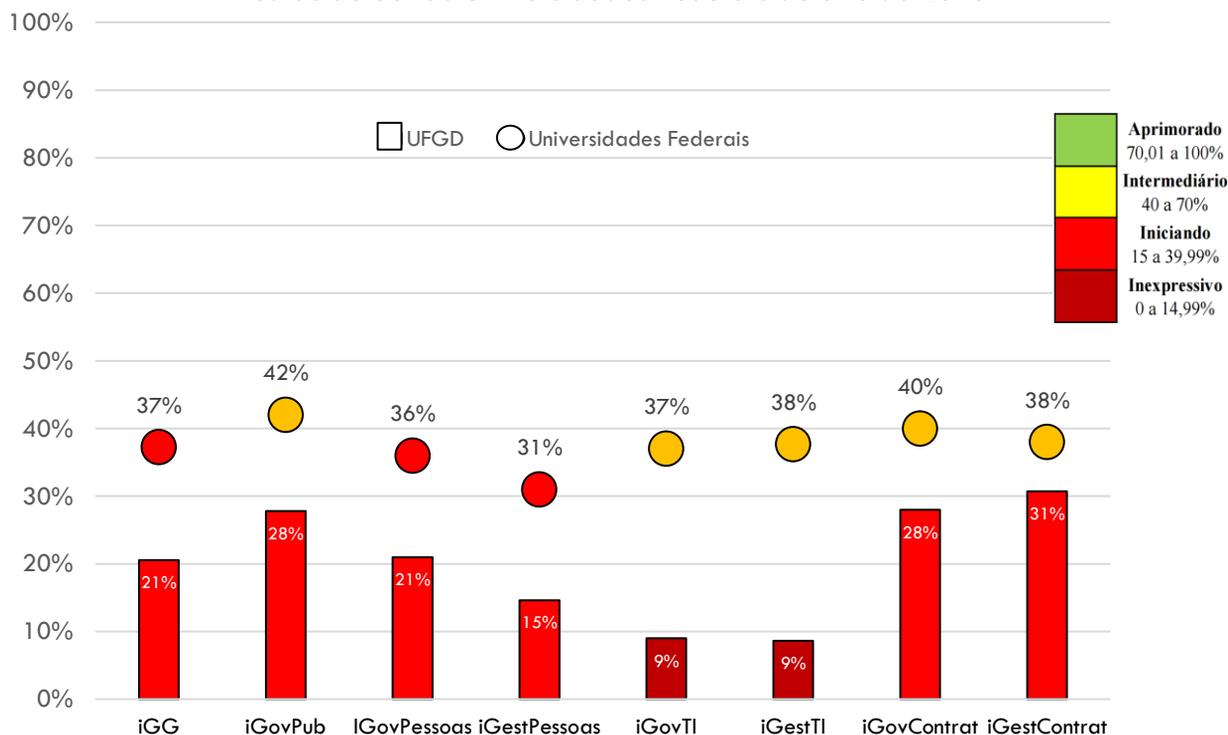


Diagnóstico: E como está a governança pública na UFGD?



Os principais índices que a UFGD apresentou, no ano de 2018, no TCU são exibidos e comparados com a média das demais Universidades Federais no gráfico exibido. Nesta representação, a média dos índices das outras instituições de ensino se mostra superior aos índices alcançados pela UFGD.

Comparativo dos valores dos índices de Governança e Gestão frente às médias de outras Universidades Federais do ano de 2018



O **índice integrado de Governança e Gestão públicas (iGG)** teve o valor de 21% para a UFGD, o que representa que há pouca maturidade de governança e gestão. Este índice é calculado a partir do resultado dos outros componentes e indica a capacidade de governança e gestão públicas da instituição. Com o iGG a organização tem mais facilidade para identificar áreas com maiores riscos e maiores necessidades de melhoria.

O índice de **Governança e Gestão de Pessoas (iGovPessoas)** e o índice **Gestão de Pessoas (iGestPessoas)** para a UFGD apresentaram, respectivamente, os valores de 21% e 15% indicando que a instituição não apresentou um planejamento estratégico de pessoas adequado. A governança e gestão de pessoas consiste na aplicação dos princípios e práticas de governança pública nos recursos humanos. Os recursos humanos são um dos principais viabilizadores dos resultados organizacionais.

Os índices de **Governança e Gestão de TI (iGovTI)** e de **Capacidade em Gestão de TI (iGestTI)** traçam um perfil de governança e gestão de tecnologia da informação. Os valores representados no gráfico, 9% para os dois índices, evidenciaram que a instituição está em estágio inexpressivo de governança e gestão de TI. Esta constatação não é desejável, já que, cada vez mais, essa área é considerada essencial ao desempenho das organizações e pode comprometer o atendimento satisfatório e oportuno das demandas da sociedade.

Apesar de a instituição ter pontuado melhor na área de aquisições, verifica-se que os valores dos indicadores de **Governança e Gestão de Contratações (iGovContrat)** e de **Capacidade em Gestão de Contratos (iGestContrat)**, respectivamente 28% e 31%, ainda não são os adequados para a instituição. Quando não há governança e gestão de contratações, há maior exposição a riscos de desperdício e de irregularidades nas aquisições da instituição.

Proposta de intervenção



Principais ações e pontos que universidade deve implementar para aprimorar a sua governança pública.



Desenvolver, dentro dos princípios da governança pública, sistemas e abordagens que permitam uma melhor interação, participação direta e priorização de todos os interessados na universidade.

Realizar anualmente e divulgar à sociedade, via porta da UFGD, a autoavaliação voluntária de Governança Pública disponibilizada pelo TCU

Gerir o desempenho da alta administração através de uma sistema de avaliação com diretrizes específicas para a avaliação contendo indicadores e metas para estes membros.

Garantir que as demandas das partes interessadas sejam identificadas, mapeadas e priorizadas identificando a participação destes nos diversos órgãos e avaliando se as expectativas da sociedade estão sendo consideradas pela instituição.

Readequar a página de Governança Gestão Públicas da instituição ou criar página dedicada para dar publicidade ao modelo de governança adotado, disponibilizando ferramentas para controle social e possibilitando acesso às informações de fluxos, processos e atos administrativos.

Iniciar a aplicação do gerenciamento de riscos, com planos já aprovados, da instituição garantindo que este caminho alinhado com a gestão da estratégia.

Zelar por princípios de ética, conduta e integridade elaborando código de conduta próprio para a Alta Administração, Conselhos Superiores e a instituição. Realizar, ainda, planejamento de eventos e/ou cursos de promoção da ética e integridade na instituição.

Propiciar maior participação externa nos conselhos superiores da instituição ampliando o número de membros da comunidade externa no COUNI e inserindo estes membros nos outros conselhos superiores como meio de ampliar legitimidade e a participação social.

Atualizar a estratégia da organização, que envolve o conhecimento da razão de existência da organização e o que ela busca para o futuro, finalizando o novo PDI da instituição que deverá ser implementado a partir do ano de 2022.

Retomar o processo da estatuinte, paralisado desde o ano de 2018, para definir o novo Estatuto e Regimento Geral da UFGD dando o devido encaminhamento ao processo para a sua conclusão.

Realizar a gestão TI e da segurança da informação estabelecendo o documento "Acordos de Níveis de Serviço" (ANS), executando processo de gestão de riscos e continuidade, produzindo e mantendo atualizado um plano de tratamento ou respostas aos Riscos de TI, definindo processos e políticas de responsabilidades para a gestão da segurança da informação e estabelecendo o plano estratégico da área com diretrizes e metas de desempenho.

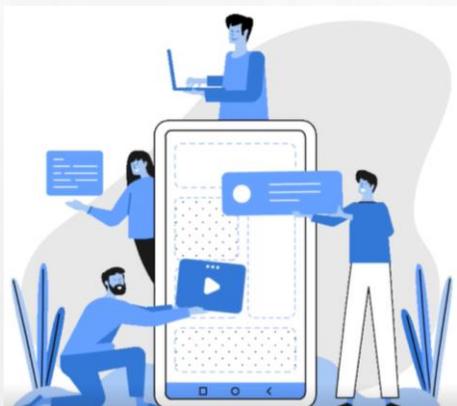
Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores executando procedimentos estruturados permanentes para identificar os motivos pessoais dos pedidos de movimentação e desligamento dos servidores da organização, disponibilizando e utilizando banco de talentos.

Prestar serviços públicos em meio digital com qualidade definindo em plano metas para ampliação desta modalidade, implantando o planejamento de serviços que são prioritários, assegurando que os novos serviços possam ser compatíveis entre si e implementando pesquisa de satisfação para as partes interessadas em relação a estes.

Realizar o planejamento da gestão de pessoas alinhando este ao planejamento estratégico, definindo a demanda por colaboradores e gestores, realizando e disponibilizando mapeamento periódicos do dimensionamento da força de trabalho e, assegurando o adequada transparência no provimento das vagas existentes.

Gerir riscos em contratações identificando, analisando, avaliando, tratando e definindo ações para os riscos da área e capacitando os gestores da área de contratações em gestão de riscos.

Divulgação



A divulgação do modelo governança pública adotado pela UFGD será realizada de formas diversas:

Para a sociedade a instituição poderá criar uma plataforma on-line ou reestruturar sua seção de governança pública, em seu portal, para dar mais transparência ao seu sistema de governança e de gestão.

Ocorrerá, desta forma, a disponibilização de ferramentas de controle para que a sociedade possa monitorar as metas e os indicadores da universidade, verificar todos os serviços prestados, a estrutura de pessoal e de funções, acompanhar os atos administrativos publicados, sua estrutura normativa, seu processo decisório, bem como os relatórios para prestação de contas aos órgãos de controle.

Para todos os **servidores e gestores da universidade** recomenda-se que seja dada publicidade, pelos meios institucionais e cursos, à política institucional, estrutura de governança, estratégia e demais pontos de sua governança pública.

Para a **Alta administração e Conselhos Superiores** propõe-se que ocorra cursos de capacitação para disseminar conceitos, princípios, diretrizes, ações e práticas de governança pública na UFGD.

Considerações Finais

✚ Com o desenvolvimento da pesquisa, foi possível compreender e conceber a caracterização da governança e a gestão pública na instituição através da análise situacional.

✚ Nesta análise foi oportuno investigar através dos levantamentos de governança do TCU e da pesquisa documental na UFGD, os mecanismos e práticas de governança estabelecidos ou não na gestão da Universidade.

✚ A legislação na administração pública sobre o tema avançou consideravelmente na última década. A regulamentação do tema está presente e sendo aplicada nos três poderes (executivo, legislativo e judiciário), ou seja, em diversos órgãos e organizações da esfera pública.

✚ Na UFGD, apesar já haver uma descrição de estrutura de governança, várias normatizações internas necessitam de atualização, como o PDI e seu Estatuto, e outras que necessitam ser efetivamente implementadas, como o gerenciamento de riscos da instituição.

✚ A participação social como instrumento de governança nos Conselhos Superiores da UFGD foi identificada com baixa participação da comunidade externa.

✚ Finalmente, teve-se o diagnóstico que a governança pública na UFGD possui pequeno grau de maturidade que se reflete principalmente nos levantamentos do TCU, nos trabalhos acadêmicos e na pesquisa documental realizada. Os dados da pesquisa indicaram que a instituição possui poucas práticas de governança consolidadas, as quais necessitam de aprimoramentos.

✚ Para um concreto estabelecimento da governança pública na UFGD, que dê sustentação às suas políticas públicas, é fundamental que os alicerces institucionais estejam definidos em sua identidade organizacional.

✚ Para a UFGD é recomendado não apenas se adequar aos problemas não resolvidos, mas utilizar um modelo de governança pública adequado à sua realidade para que a instituição assuma uma posição de vanguarda no tema.

Relatório Técnico apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP

07 de outubro de 2021

Responsáveis:

Egresso: Deusdete Junior Santos

E-mail: deusdetejsantos@ufgd.edu.br

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Kellcia Rezende Souza

E-mail: kellciasouza@ufgd.edu.br

Coorientador: Prof. Dr. Amilton Luiz Novaes

E-mail: amiltonnovaes@ufgd.edu.br